ISSN 1812-2566

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

MOLDOSCOPIE

(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.4 (XLIII), 2008

REVISTĂ ŞTIINȚIFICĂ TRIMESTRIALĂ

CHIŞINĂU – 2008
CEP USM

MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). – nr.4 (XLIII), 2008. - Chişinău: CEP USM, 2008. – 201 p.

versiunea electronică: http://www.usm.md/start.aspx?textC=16&textCom=204

ISSN 1812-2566

S U M A R

SUMMARY

COMPARTIMENTUL
650 DE ANI DE LA FONDAREA STATULUI MOLDAV

PROBLEME ALE ORGANIZĂRII TERITORIULUI ÎN PROCESUL DE INSTITUȚIONALIZARE ŞI EVOLUȚIE STATALĂ A MOLDOVEI[1]

Aurel SÎMBOTEANU
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Ştiințe Politice şi Administrative
Şef-catedră Ştiințe administrative, doctor în ştiințe politice, conferențiar

This work reflects the evolution of the territorial organization of Moldova in different historical periods from the ancient one till present day, the identification of the main problems in this domain and the analysis of the territorial organization influence on the state evolution of Moldova. In its historical past Moldova had changed many political regimes, territorial organizations, had different administrative systems, which didn't fit traditional system. All these facts influenced and continue to influence, due to their inertia, the territorial organization process, the constitution, evolution and modernization of the Republic of Moldova.

The investigation is dedicated to the anniversary of 650 years of the Moldova state foundation. The actuality of the work consists in the fact that the Republic of Moldova is traversing a stage of adjusting the state building dimensions and the governing methods to the European standards and is aimed to join the European community with its own historical experience and spiritual values including the administrative organization of the territory and its integrity guarantee.

Anul 2009 va fi anul marcării aniversării a 650 de ani de la formarea statului moldovenesc. Aceasta constituie un bun prilej de a reveni la investigarea diferitor aspecte privind istoria formării şi evoluției statului, inclusiv a problemelor organizării teritoriului Moldovei la diferite etape istorice. Actualitatea unei astfel de investigații rezidă în faptul că Republica Moldova parcurge în prezent o etapă importantă de ajustare a parametrilor construcției statale şi metodelor de guvernare la standardele europene. Republica Moldova tinde spre comunitatea europeană cu propria sa experiență istorică şi cu propriile valori spirituale. Între

[1] *Recenzent - doctor în ştiințe istorice Rodica SVETLICINÎI*

acestea un loc deosebit îi revine organizării administrative a teritoriului ţării şi acţiunilor de asigurare a integrităţii acestuia.

Scopul prezentului studiu este elucidarea în aspect evolutiv a organizării teritoriului Moldovei istorice în hotarele ei de pînă la 1812, precum şi succesiunea organizării administrative a teritoriului din spaţiul geografic actual al Republicii Moldova pe parcursul perioadelor istorice ulterioare şi pînă la ziua de astăzi, identificarea problemelor existente în acest domeniu şi analiza impactului acţiunilor de organizare a teritoriului asupra evoluţiei statale a Moldovei.

Conform doctrinei contemporane puterea statului asupra teritoriului este o manifestare a dreptului pe care poporul aşezat pe acest teritoriu îl are asupra lui, adică o expresie a suveranităţii poporului, care capătă o valoare politică, independentă de valoarea sa economică sau militară.

Importanţa stabilirii teritoriului unui stat implică şi o delimitare precisă a frontierelor sale. Alături de alte caracteristici, teritoriul statului este inalienabil, adică nu poate fi înstrăinat altui stat, şi indivizibil, aceasta semnificînd unitatea lui. Indivizibilitatea teritoriului statului nu se referă la organizarea administrativ-teritorială internă, care se efectuează ca un rezultat al manifestării de voinţă a statului conform politicii promovate de el în acest domeniu. Esenţa acestei politici constă în organizarea teritoriului statului pe calea împărţirii lui în unităţi administrativ-teritoriale, în scopul exercitării conducerii eficiente a statului.

1. Organizarea teritoriului în Moldova medievală

Forma de organizare socială şi administrativă la daco-romani în perioada prestatală era Obştea sătească, care reprezenta o comunitate teritorială bazată pe proprietatea colectivă asupra pămîntului şi gospodăria parcelară a familiilor. Cîteva Obşti săteşti aşezate în vecinătate puteau forma uniuni de obşti, care pentru rezolvarea problemelor comune, constituiau un sfat al uniunii.

Dezvoltaea economică şi evoluţia socială a comunităţilor daco-romane condiţionează cu timpul, constituirea în baza uniunilor de Obşti, a formaţiunilor teritoriale mai mari, astfel, dînd naştere începînd cu secolul al IX-lea unor formaţiuni politice de tip feudal cum au fost cnezatele şi voievodatele. Acest proces a fost însoţit în secolele IX-X de constituirea marii proprietăţi funciare şi, respectiv, aristocraţiei feudale, ceea ce semnifica începutul perioadei timpurii a feudalismului, proces ce va continua în secolele XI-XII prin consolidarea relaţiilor feudale în cadrul unor formaţiuni politice locale. Apariţia şi evoluţia cnezatelor şi voievodatelor pe teritoriul de la est de Carpaţi capătă în prima jumătate a secolului al XIV-lea toate caracteristicile unei puteri feudale. Voievodatele devin odată cu dezvoltarea societăţii tot mai întinse şi mai puternice, evoluînd spre voievodatul unic şi formarea în 1359 a statului feudal Moldova. Acest proces a fost favorizat atît de factorii interni, exprimaţi prin dezvoltarea economică, soci-

ală, politică, precum şi de condiţiile externe, legate de necesitatea de apărare a teritoriului de la năvălirile cotropitorilor străini.

Statul întemeiat de Bogdan în partea de nord nu încorpora toate teritoriile Moldovei şi din punct de vedere administrativ nu-şi desăvîrşise organizarea statală. Aceasta se întîmplă pe timpul urmaşilor acestuia. Abea Roman Vodă (1391-1394) se întitulează, cel dintîi, domn de la munte pînă la mare.[2] Astfel întinderea micului stat din valea Moldovei cu capitala în oraşul Baia, ulterior în oraşele Siret şi Rădăuţi peste tot teritoriul de la munte pînă la Nistru şi mare s-a făcut treptat, prin reunirea micilor voievodate şi cnezate care se aflau pe acest teritoriu. După ce ţara s-a extins şi spre Nord-est, capitala s-a mutat la Suceava, un important centru urban şi oraş comercial al Moldovei.

Procesul de instituţionalizare statală a durat circa o jumătate de secol, cu începere din anii şaizeci ai secolului al XIV-lea şi pînă în primul deceniu al secolului al XV-lea, primind nişte dimensiuni conturate în cadrul reformelor administrative realizate de Alexandru cel Bun (1400-1432). Acest proces a cuprins şi organizarea administrativă a teritoriului ţării.

Centrul administrativ al ţării îl alcătuia reşedinţa voievodală, plasată în capitala ţării, dar care îşi mai avea unele prelungiri teritoriale în reşedinţele domneşti din unele centre urbane, cum erau cel al Ţării de Sus cu centrul la Dorohoi şi al Ţării de Jos cu centrul la Bîrlad, ulterior la Vaslui.

Sub aspect ierarhic, după capitală şi alte reşedinţe domneşri cu instituţiile lor administrative, urmau centrele administrative ale *ţinuturilor*. Transformarea ţinuturilor în unităţi administrativ-teritoriale organizate de puterea centrală este rezultatul creşterii autorităţii şi posibilităţilor acestei puteri de a asigura administrarea întregii ţări. În secolele XVI-XVII în Moldova sînt cunoscute ţinuturile: Roman, Iaşi, Bacău, Tîrgul Frumos, Fălciu, Galaţi, Tigheci, Hîrlău, Cernăuţi, Hotin, Putna, Soroca, Tecuci, Neamţ, Orhei, Lăpuşna, Dorohoi, Suceava, Bîrlad, Covurlui, Trotuş şi altele. Ele aparţineau în aspect administrativ Ţării de Sus şi Ţării de Jos.[3]

Ţinuturile aveau în fruntea lor dregători stabili, reprezentanţi ai autorităţii centrale care îndeplineau atribuţii administrative, judiciare, fiscale. În ţinuturile din Moldova care aveau pe teritoriul lor cetăţi aceşti dregători se numeau pîrcălabi sau staroşti. Pîrcălabul (starostele) era autoritatea administrativă şi militară

---

[2] *Documnenta Romaniae Historica. A. Moldova, Vol.1. – Bucureşti, 1975, pp.3-6. Citat după Platon M., Roşca S., Roman A, Popescu T. Istoria administraţiei publice din Moldova. - Chişinău, 1999, p.74.*

[3] *Cantemir D., Descrierea Moldovei. - Chişinău, 1988, p.18-29; Eşanu A., Eşanu V. Moldova medievală, structuri executive, militare şi ecleziastice. - Chişinău, 2001, p.15-21; Platon M., Roşca S., Roman A., Popescu T. Istoria administraţiei publice din Moldova. - Chişinău, 1999, p.156-157*

a ținutului. Autoritatea pîrcălabului nu cunoştea alte limite, în exercitarea funcțiilor sale, decît cele teritoriale şi cele ce exprimau voința domnitorului.

O altă unitate administrativă în Moldova medievală erau *tîrgurile* oraşele), care se bucurau de o autonomie relativă în organizarea şi funcționarea administrației. În a doua jumătate a secolului al XV-lea şi începutul secolului al XVI-lea în Moldova erau circa 25 tîrguri (oraşe). Sub aspect geografic, 17 dintre ele se aflau în spațiul dintre Carpați şi Prut. Oraşele Iaşi, Roman, Neamț, Piatra lui Crăciun, Suceava, Siret, Baia, Bîrlad, Vaslui, Bacău, Tecuci, Adjud, Tîrgul Frumos, Hîrlău, Trotuş, Dorohoi, Țuțora. În spațiul interfluvial Nistru-Prut erau 8 oraşe: Cetatea Albă, Chilia, Sărata, Hotin, Lăpuşna, Cernăuți, Orheiul Vechi, Şcerbanca. Faptul că în această zonă a Moldovei erau mai puține oraşe se explică atît prin includerea mai tîrzie a acestor teritorii în sfera de influiență politică şi economică a statului Moldova, cît şi prin vecinătatea nemijlocită a tătarilor, ale căror campanii în aceste teritorii erau devastatoare.[4]

Conducerea orăşenească era exercitată de un reprezentant ales al obştii tîrgoveților, care purta denumirea de şoltuz. În unele tîrguri el mai purta denumirea de voit. Şoltuzul (voitul) era ajutat în îndeplinirea atribuțiilor sale de un sfat eligibil compus din 12 pîrgari, care era preocupat de soluționarea problemelor din localitatea dată.

Încă o unitate administrativ-teritorială în Moldova medievală erau *satele*, care erau de mai multe categorii. O primă categorie cuprindeau satele aflate în directă stăpînire domnească. Numărul acestor sate a crescut odată cu consolidarea instituției domniei. În aceste sate, domnul se comporta ca şi orişicare boier pe domeniul său, exercitînd administrarea lor prin intermediul vornicilor locali.

O altă categorie de sate erau acelea care alcătuiau domeniile marilor boieri şi domeniile mănăstirilor, care erau răspîndite pe întreg teritoriul Moldovei. Administrararea acestor comunități era asigurată de proprietari, care aveau privilegii de imunitate feudală, domnul exercitînd o autoritate mai slabă care reieşea numai din drepturile ce derivau din calitatea sa de suzeran.

Încă o categorie de localități erau satele libere, moşiile micilor boieri, care nu dispuneau de privilegii de imunitate feudală şi în care Domnia exercita o autoritate influentă.

Satele erau administrate de juzi cărora li se mai spunea vătămani. Ei erau aleşi de săteni şi aveau atribuții administrative, reprezentau interesele populației săteşti față de proprietar şi față de dregătoriile domneşti. În satele domneşti, boiereşti şi mănăstîreşti, în afară de juzi (vătămani), ca aleşi ai obştii săteşti, mai activau şi vorniceii în calitate de reprezentanți ai proprietarului, în atribuțiile că-

[4] *Platon M., Roşca S., Roman A., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova. – Chişinău, 1999, p.152.*

rora întra promovarea şi asigurarea îndeplinirii intereselor proprietarului şi supravegherea activităţi administrative în comunitatea respectivă.

În diferite perioade istorice, unele teritorii ale Ţării Moldovei au avut o administraţie diferită de ce-a tradiţională. Astfel, în perioada dominaţiei otomane, Moldova suferă unele pierderi teritoriale. Începînd cu mijlocul secolului al XVI-lea şi pînă la începutul secolul al XIX-lea, teritoriile răpite ale ţinuturilor Chilia, Cetatea-Albă, Bender şi Hotin au fost transformate în raiale turceşti şi incluse în componenţa paşalîcului Silistra. O altă parte a teritoriului Moldovei, şi anume Bugeacul a fost populat de tătari care din anii şaptezeci ai secolului al XV-lea erau vasali ai Imperiului Otoman şi îşi aveau o administraţie proprie.[5]

În rezultatul unui joc diplomatic complicat şi în rezultatul încheierii unei convenţii între Imperiul Otoman şi Imperiul Habsburgic, în anul 1775 partea de nord a teritoriului Moldovei – Bucovina cu o suprafaţă de peste 10 mii kilometri patraţi şi cu o populaţie de aproape 100 mii de locuitori a fost răpită de către Imperiul Habsburgic.[6]

Organizarea administrativ-teritorială în Ţara Moldovei avea o importanţă mare pentru cancelaria domnească, dat fiind că, pe lîngă localizarea aşezărilor în funcţie de ape, tîrguri, de întemeietori concreţi sau regiuni naturale, era necesar să se cunoască exat şi unitatea administrativă respectivă, pentru a organiza procesul de administrare la nivelul statului.

2. Organizarea administrativă a teritoriului Moldovei de la est de Prut (Basarabiei) în componenţa Imperiului rus (1812-1917)

Rusia manifesta interes permanent faţă de Principatele dunărene. În a doua jumătate a secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea făcea tot posibilul pentru a-şi consolida influenţa în aceste teritorii. Aceasta şi-a găsit expresie în nişte acţiuni concrete cum ar fi: instituirea consulatelor ruse în Principatele dunărene după războiul ruso-turc din 1768-1774, încorporarea în cadrul imperiului rus a ţinuturilor din stînga Nistrului după războiul din 1787-1791, dobîndirea recunoaşterii de către Turcia, prin emiterea hatişerifului special din 1802 a dreptului Rusiei de a apăra interesul Principatelor dunărene în faţa Porţii, şi altele.

În anul 1806 Rusia ocupă cu armatele sale Principatele dunărene, ceea cea făcut ca Poarta să declare război Rusiei. În rezultatul războiului ruso-turc din anii 1806-1812 care s-a terminat cu tratatul de pace de la 16 (28) mai 1812 semnat la Bucureşti, teritoriul Moldovei dintre Nistru şi Prut cu cetăţile Hotin, Bender, Cetatea-Albă, Chilia şi Ismail a fost anexat la Rusia. Astfel, voievodatul Moldovei şi poporul său, care pe parcursul secolelor a luptat pentru integritatea

---

[5] *Ojog I., Şarov I. Istoria românilor. - Chişinău, 1997, p.87-88.*
[6] *Ibidem, p.120*

teritoriului şi organizarea politico-statală proprie a fost scizionat, fapt care a dus la consecințe nefaste pentru organizarea statală ulterioară. Teritoriul răpit a primit denumirea de Basarabia, prin extinderea în acest fel, asupra întregului teritoriu anexat, a denumirii părții de sud a Moldovei, care purta această denumire pînă la actul de anexare.

Teritoriul anexat la Rusia avea o suprafață de 45.360 km. patrați, fiind cu 7.400 km. patrați mai mare decît teritoriul din dreapta Prutului a Principatului Moldova, care în 1859 se uneşte cu Muntenia formînd Principatele Unite, iar după fuzionarea autorităților celor două Principate şi formarea unui guvern comun în 1862, statul a început să poarte numele de România.

Pe teritoriul Basarabiei anexat la Rusia erau 5 cetăți, 17 tîrguri şi 685 de sate cu o populație de 482.630 locuitori.[7] El era alcătuit din ținuturile Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Iaşi, care pînă în 1812 erau sub jurisdicția domnitorului Moldovei, ținuturile Bender, Tomarov şi Akkerman formate pe teritoriul fostelor raiale turceşti, care au fost retrocedate Moldovei în 1807.

În teritoriul anexat s-a început instituirea şi implementarea treptată a modelului rusesc de administrație, care trece prin trei etape:etapa administrației provizorii (1812-1818); etapa autonomiei administrative (1818-1828); etapa consolidării sistemului rusesc de administrație (1828-1917).[8]

În perioada administrației provizorii, în Basarabia a fost menținută vechea organizare administrativ-teritorială. Ținuturile mai mari se divizau în ocoale. Astfel, ținutul Orhei avea 12 ocoale, Hotin-8, Iaşi-6, Bender-3 ocoale. Celelalte ținuturi, şi anume: Tomarov, Greceni, Codru şi Hotărniceni din cauza numărului mic de localități nu se divizau în ocoale. Unități administrativ-teritoriale primare erau satele în care administrația rămînea ce-a veche.

Perioada autonomiei Basarabiei a fost inițiată prin promulgarea la 29 aprilie 1818 la Chişinău, de către țarul Rusiei, Alexandru I a unui nou regulament prin care teritoriului anexat i s-a confirmat denumirea de regiunea Basarabia cu reşedința în oraşul Chişinău. „Aşezămîntul” de la 1818 prevedea şi unele modificări administrativ-teritoriale ale Basarabiei. În locul celor 9 ținuturi anterioare, au fost formate şase ținuturi: Hotin, Iaşi (Bălți); Orhei, Bender, Akkerman, Ismail.[9]

În anul 1828, prin adoptarea la 29 februarie a „Aşezămîntului pentru ocîrmuirea oblastei Basarabiei”, se pune începutul celei de-a treia perioade în evoluția transformărilor administrative din Basarabia. Cu toate că Basarabiei i se păstra formal titulatura de regiune, de fapt a fost instituit un regim administrativ de tip gubernial. Regiunea Basarabia a fost inclusă în componența guvernămîntului general al Novorosiei. Astfel, Novorosia şi Basarabia constituiau o unitate

---

[7] *Nistor I. Istoria Basarabiei. - Chişinău, 1991, p.179.*
[8] *Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917). - Cahul, 2003.*
[9] *Zablorovschi I. Istoria. // Ciobanu Ş. (coord.) Basarabia. - Chişinău, 1993, p.136.*

administrativ-teritorială cu un guvernămînt comun. În ceea ce priveşte organizarea internă a teritoriului, vom menționa că ținuturile din Basarabia, ca unități administrativ-teritoriale, au fost transformate în județe. În rezultatul războiului din Crimeia şi prevederilor Tratatului de pace de la Paris din 18 martie 1856 județelul Ismail şi o parte din județele Akkerman şi Cahul au fost retrocedate de către Rusia, Principatului Moldova.

Alături de menținerea divizării administrativ-teritoriale în județe, către anul 1870 în Basarbia a fost extins sistemul administrației de voloste. Volostea ca unitate administrativ-teritorială întrunea cîteva sate, cu sediul în unul din ele. Administația volostei era alcătuită din: adunarea volostei; şeful de voloste; cîrmuirea volostei; judecătoria de voloste.[10]

Uniformizarea deplină a instituțiilor administrative din Basarabia cu structurile administrative ale Imperiului rus se produce definitiv odată cu realizarea în anii '60-70 ai secolului al XIX-lea a reformei zemstvelor, reformei orăşeneşti şi reformei judiciare. În anul 1873 Basarabia a fost transformată, prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei în gubernie, statut care a fost menținut pînă în 1917. Aceasta a fost o constatare juridică a unor realități existente de mai mult timp.

3. Organizarea administrativă a teritoriului Basarabiei în componența Regatului român (1918-1940)

Situația din Imperiul țarist devine către anul 1917 destul de complicată, în deosebi după revoluțiile din februarie şi octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. Ele s-au reflectat şi în Basarabia, producînd aici o creştere fără precedent a conştiinței naționale a basarabenilor.

Ca rezultat pentru început, în baza dreptului națiunilor la autodeterminare declarat de bolşevici a fost proclamată autonomia teritorială şi politică a Basarabiei în componența Rusiei Sovietice, a fost format Sfatul Țării ca organ suprem al puterii în ținut, care a proclamat la 02 decembrie 1917 formarea Republicii Democratice Moldoveneşti în componența Republicii Federative Ruse. O importanță deosebită în procesul evenimentelor desfăşurate o are decizia Sfatului Țării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenței Republicii Democratice Moldoveneşti.

În acelaşi timp era evident că proclamarea independenței nu însemna încă soluționarea definitivă a problemei basarabene. Ea se cerea soluționată în contextul aspirațiilor populației basarabene de a uni această veche parte a statului

---

[10] *Ionescu-Darzen V. Organizarea administrativă a Basarabiei. - Chişinău, 1920, p.38-39. Citat după Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917). - Cahul, 2003, p.128.*

moldovenesc, cu Regatul român, lucru înfăptuit prin hotărîrea Sfatului Țării din 27 martie 1918.[11]

După săvîrşirea Actului unirii, în Basarabia s-a păstrat fosta organizare administrativ-teritorială în nouă județe: Akkerman, Bălți, Cahul, Chişinău (Lăpuşna), Ismail, Hotin, Orhei, Soroca, Tighina. Ulterior ele au fost incluse treptat în mediul politic şi administrativ al Regatului român. Teritoriul României în acest timp era împărțit în 76 de județe: Transilvania -15; Moldova - 13; Muntenia - 12; Bucovina - 11; Basarabia - 9; Oltenia - 5; Crişana -4; Dobrogea - 4; Banat - 2; Maramureş - 1.

Pentru început, Basarabia a avut o perioadă de opt luni în care a activat într-un regim autonom, ținîndu-se seamă de condițiile la care convenise Sfatul Țării şi Guvernul României privind păstrarea particularităților locale din Basarabia. În această perioadă continuă să activeze Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii din Basarabia, Consiliul Directorilor Generali, în calitate de Guvern al Basarabiei, organe care erau preocupate de ameliorarea situației destul de complicate din Basarabia, ținînd seamă de instabilitatea internă şi evenimentele internaționale care se desfăşurau.

În şedința din 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării după adoptarea legii agrare şi ajustarea prin aceasta a sectorului agrar din Basarabia la condițiile din Regat, a anulat condițiile din Actul unirii din 27 martie 1918 şi a declarat unirea necondiționată a Basarabiei cu Regatul român. Astfel s-a renunțat, de la început de la dorința constituirii unui stat moldovenesc independent, iar ulterior şi de la ideia unei provincii cu statut autonom. După această şedință Sfatul Țării şi-a încetat existența în calitate de organ suprem legislativ al Basarabiei.

Procesul unificării administrative la scară națională s-a produs luîndu-se în considerație, de rînd cu Basarabia, şi celelalte provincii reîntregite în 1918 în Regatul român, şi anume: Bucovina, Transilvania, o parte a Maramureşului, Crişanei şi Banatului. Procesul de unificare cuprindea activități de aplicare în provinciile reîntregite a legislației naționale, de reorganizări instituționale, de adaptare a tehnicilor de administrare reieşind din noul mediu politic şi administrativ-teritorial din care făcea parte şi Basarabia.

Noile realități, în legătură cu formarea statului național unitar român, au impus necesitatea adoptării în 1923 a unei noi Constituții a României. Preluînd multe din textele celei din 1866 şi pledînd, în acelaşi timp, pentru consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi şi libertăți, noua Constituție prevedea separarea puterilor în stat, întroducerea controlului constituționalității legilor, controlul legalității actelor administrative, unele inovații privind sistemul electoral. Aceasta a influențat benefic asupra organizării şi funcționării ulterioare a sistemului de administrație publică.

---

[11] *Bruhis M. Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940). - Chişinău, 1992.*

Suportul juridic al reorganizărilor administrative îl constituie cîteva legi, începînd cu Legea de Unificare administrativă din 1925 şi continuînd cu Legile administrative din 1929, 1936 şi 1938. În Legea administrativă din 1936 se reconfirmau prevederile constituţionale privind organizarea teritoriului ţării din punct de vedere administrativ în judeţe şi comune, precum şi se stabileau atribuţiile autorităţilor administraţiei publice judeţene şi comunale.

Basarabia către această perioadă avea o populaţie de 2.886.409 locuitori, un teritoriu împărţit în 9 judeţe, 37 plase, 17 oraşe, inclusiv 3 municipii (Chişinău, Bălţi, Cetatea-Albă) şi 1847 sate. Numărul mediu al locuitorilor pe unităţi administrativ-teritoriale era: în judeţe de 318.157 persoane, în plase de 67.386 persoane, în oraşe de 21.771 persoane, iar în sate de 1.382 persoane.[12]

Sistemul de organizare şi funcţionare a administraţiei publice din România, inclusiv din Basarabia definit prin Legea administrativă din 1936 a funcţionat, în temei, şi în anii ulteriori. În acelaşi timp, trebuie de menţionat că sistemul administrativ în aceşti ani a fost influenţat substanţial de mediul politic condiţionat de regimul autoritar al puterii regale, consacrat în istoriografie sub denumirea de dictatura regală, care se instaurează treptat şi se legiferează prin Constituţia din 1938.

Urmărind scopul de a consolida regimul instaurat, guvernele din această perioadă au îtreprins, în cursul anilor 1938-1940 o serie de măsuri prin care au restrîns considerabil drepturile şi libertăţile democratice. Pentru asigurarea aplicării stricte a dispoziţiilor centrale au fost întreprinse şi un şir de măsuri privind organizarea administrativă a teritoriului. Astfel, prin Legea administrativă din 1938 organizarea teritoriului ţării prevedea formarea ţinuturilor, alături de unităţile administrativ-teritoriale cum erau judeţele, plasele, comunele. Teritoriul României a fost repartizat în 10 ţinuturi cu circumscripţii teritoriale, oraşe de reşedinţă şi organe de conducere proprii.

Judeţele Basarabiei nu formau un ţinut unic, dar au fost repartizate în componenţa diferitor ţinuturi. În ţinutul Dunărea de Jos, cu reşedinţa la Galaţi, întrau judeţele Ismail, Cahul, şi cîteva judeţe de dincolo de Prut. Ţinutul Nistru, cu reşedinţa la Chişinău cuprindea patru judeţe: Lăpuşna, Orhei, Tighina, Cetatea-Albă. În ţinutul Prut pe lîngă cele şapte judeţe din dreapta Prutului mai întrau şi două judeţe basarabene: Bălţi şi Soroca. Judeţul Hotin întra în ţinutul Cernăuţi.[13]

În calitate de circumscripţii teritorial-administrative, ţinuturile aveau două tipuri de autorităţi publice, unul unipersonal, reprezentat de Rezidentul regal, şi al doilea colegial, reprezentat de Consiliul ţinutal.

---

[12] *Platon M., Roşca S., Roman A., Popescu T. Istoria administraţiei publice din Moldova. – Chişinău, 1999, p.288.*

[13] *Ibidem, p.309.*

Spre deosebire de legile precedente, Legea administrativă din 1938 a produs schimbări esenţiale şi în administraţia judeţeană, precum şi în cea comunală. Au fost consolidate substanţial funcţiile şi atribuţiile prefecţilor, subprefecţilor, pretorilor ca reprezentanţi ai puterii centrale şi au fost diminuate, în acelaşi timp, funcţiile şi atribuţiile organelor elective, care se reduceau, de fapt, la executarea necondiţionată a directivelor organelor centrale şi a reprezentanţilor acestora în teritoriu.

Modificările din sistemul politic al societăţii după adoptarea Constituţiei din 1938 prin instaurarea dictaturii regale, a avut o influenţă directă şi asupra organizării şi funcţionării administraţiei publice, care reflecta regimul autoriar nou înfiinţat.

Situaţia complicată internaţională în legătură cu pregătirile, iar ulterior şi cu dezlănţuirea celui de-al doilea război mondial, presiunile politice tot mai mari făcute de Germania hitleristă asupra României, în sensul schimbării orientării politice a ţării, punerea în aplicare a prevederilor secrete ale tratatului Ribbentrop – Molotov, încheiat la 23 august 1939 între Germania şi Uniunea Sovietică au dus la cedările teritoriale din vara anului 1940, prin care Basarabia a fost încorporată prin violenţă, la 28 iunie 1940 în componenţa Uniunii Sovietice. Aceasta a avut consecinţe serioase asupra evoluţiei ulterioare a regimului politic şi administrativ al Basarabiei.

4. Organizarea administrativă a teritoriului RASSM (1924-1940)

Evenimentele care s-au succedat ca urmare a revoluţiei din octombrie 1917 din Rusia, inclisiv,unirea Basarabiei cu România în 1918 au avut impact şi asupra evoluţiei vieţii politice şi administrative a teritoriilor din stînga Nistrului, alipite la Rusia încă în rezultatul războiului ruso-turc din 1787-1791. Teritoriul respectiv şi locuitorii lui au fost supuse proceselor politice şi administrative a Imperiului rus, la care din 1812 prin anexare forţată, se alătură şi Basarabia.

După unirea Basarabiei cu România, teritoriile din stînga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia şi Xerson, ulterior Odesa, care la rîndul lor, făceau pare din Republica Sovietică Socialistă Ucraineană, ce se formase între timp, şi care întra cu începere din 30 decembrie 1922 în componenţa Uniunii Sovietice.

În aceste condiţii, Uniunea Sovietică întreprindea măsuri intense, inclusiv pe plan internaţional de a redobîndi teritoriul Basarabiei. După eşuarea conferinţei din 1924 de la Viena, în cadrul căreia România declarase hotărît că nu intenţionează să renunţe la pămînturile strămoşeşti ale poporului său, Uniunea Sovietică a purces pe calea formării în partea stîngă a Nistrului a unei formaţiuni statale, la apariţia căreia să se poată vorbi despre legăturile ei cu Basarabia.[14]

[14] Bruhis M. Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940). – Chişinău, 1992, p.166.

Formarea RASS Moldoveneşti în componenţa RSS Ucrainene s-a produs la 12 octombrie 1924 la sesiunea a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina, care şi-a desfăşurat lucrările la Harkov.

Organizarea administrativă a teritoriului RASS Moldoveneşti consta la data formării din 11 raioane de pe malul stîng al Nistrului, şi anume: Ananiev, Balta, Bîrzula, Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Crasnîe Ocnî, Crutîi (ulterior Codîma), Rîbniţa, Slobozia, Tiraspol. Teritoriul noii formaţiuni statale era de 8,1 mii km. patraţi pe care locuiau 545,5 mii de oameni. Capitala republicii autonome a devenit la început oraşul Balta, iar din anul 1929 capitala se transferă în oraşul Tiraspol.

În conformitate cu prevederile Constituţiei din 23 aprilie 1925 organul Suprem legislativ al RASS Moldoveneşti era Congresul Sovietelor. În perioada dintre Congrese activa Comitetul Executiv Central şi Prezidiumul Comitetululi Executiv Central. Puterea executivă era reprezentată de Sovietul Comisarilor Norodnici şi organele de specialitate ale acestuia.

Administraţia locală cuprindea nivelul raional, orăşenesc şi sătesc. Astfel, în RASSM activau 11 soviete raionale, două soviete orăşeneşti, la Balta şi Tiraspol, patru soviete de orăşel, la Ananiev, Bîrzula, Rîbniţa şi Dubăsari şi 228 soviete săteşti, care întruneau peste 800 localităţi rurale.

O particularitate a sistemului sovietic de administrare implementat în RASSM era coexistenţa paralelă a organelor de stat de toate nivelurile şi a organelor de partid, care impuneau politica lor acestor organe şi care de fapt, deveneau determinante în efectuarea conducerii de stat.

Unele redemensiuni administrative au fost efectuate odată cu adoptarea Constituţiei RASSM din 6 ianuarie 1938. Avînd începuturile sale în RASS Moldovenească, sistemul sovietic de administrare va fi impus, de către Uniunea Sovietică, şi Basarabiei după reanexarea ei în 1940 la Uniunea Sovietică şi formarea RSS Moldoveneşti unionale.

5. Organizarea administrativă a teritoriului RSSM (1940-1991)

La sfîrşitul anilor treizeci ai secolului al XX-lea Uniunea Sovietică tot mai activ îşi manifesta dorinţa de reanexare a teritoriului Basarabiei. După cum a fost menţionat, la 23 august 1939 Uniunea Sovietică şi Germania, prin miniştrii afacerilor externe Molotov şi Ribbentrop semnează un tratat de neagresiune între cele două state urmat de un protocol adiţional secret cu privire la delimitarea sferelor de influenţă în Europa a celor două state. Punctul trei al acestui protocol adiţional secret prevedea interesul Uniunii Sovietice faţă de Basarabia şi Bucovina.

Acţionînd astfel şi avînd certitudinea că nu va întîmpina nici o opozizie din partea Germaniei hitleriste, guvernul sovietic a impus prin note ultimative şi ameninţări militare guvernul României, să cedeze la 28 iunie 1940 Basarabia, şi

în plus, nordul Bucovinei, care pînă atunci nu apărţinuse nici odată Rusiei ori Uniunii Sovietice.

În perioada imediat următoare actului de ocupaţie, asupra teritoriului Basarabiei a fost extins sistemul sovietic de administraţie, exercitat temporar de organele de stat ale RASS Moldoveneşti, care au purces la formarea în localităţile din dreapta Nistrului, pînă la organizarea alegerilor în soviete, a comitetelor executie ale acestora, ca organe ale puterii de stat, prin modalitatea de numire a lor. Concomitent se desfăşurau pregătrile pentru formarea republicii unionale moldoveneşti.

La 2 august 1940 sesiunea a VII-ea a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice a adoptat legea cu privire la formarea RSS Moldoveneşti în componenţa Uniunii Sovietice. Prin această decizie Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice şi-a depăşit prerogativele constituţionale, el dispunînd doar de dreptul de a admite noi republici în componenţa Uniunii Sovietice, dar nu şi de a le proclama.[15]

De rînd cu aceasta proclamarea RSS Moldoveneşti a constituit şi un act de dezmembrare a teritoriului Basarabiei, ignorîndu-se unitatea teritorială, social-economică şi culturală de secole a ei. Astfel, în componenţa RSS Moldoveneşti unionale au întrat de rînd cu oraşul Chişinău, numai şase din cele nouă judeţe ale Basarabiei, şi anume: Bălţi, Bender, Cahul, Chişinău, Orhei şi Soroca. Celelalte trei judeţe: Akerman, Ismail la sud şi Hotin la nord au fost rupte din teritoriul Basarabiei şi trecute în componenţa RSS Ucrainene.

Dezmembrarea teritoriului Basarabiei s-a făcut concomitent cu dezmembrarea teritoriului RASS Moldoveneşti. În componenţa RSS Moldoveneşti unionale au întrat oraşul Tiraspol şi numai şase din cele paisprezece raioane existente la moment în RASS Moldovenească, şi anume: Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Rîbniţa, Slobozia, Tiraspol. Celelalte opt raioane ale fostei RASS Moldoveneşti au fost incluse în componenţa RSS Ucrainene.

Hotarele dintre RSS Moldovenească şi RSS Ucraineană au fost definitivate în luna noiembrie 1940. Teritoriul RSS Moldoveneşti constituia 34 mii km. Patraţi cu o populaţie de 2,7 milioane locuitori. Capitala RSS Moldoveneşti devine oraşul Chişinău.

Către începutul anului 1941 în RSS Moldovenească, fără a proceda la alegeri au fost formate şi funcţionau 6 comitete executive judeţene, 58 comitete executive raionale, 14 comitete executive orăşeneşti, 11 comitete executive de orăşel şi 1.132 comitete executive ale sovietelor săteşti. La nivel republican a fost format Sovietul Comisarilor Norodnici al RSS Moldoveneşti şi comisariatele norodnice de ramură.

Toate ele erau numite de organele ierarhic superioare cu participarea foarte activă a comitetelor de partid, care se constituiau sub conducerea Comitetului

---

[15] *Ibidem, p.309.*

Central al Partidului Comunist (al bolşevicilor) din Moldova ce-şi începuse activitatea la 14 august 1940 ca rezultat al transformării organizaţiei regionale de partid în Partidul Comunist (al bolşevicilor) din Moldova. Formarea organelor de administraţie se făcea cu verificarea minuţioasă din partea organelor speciale ale NCVD-ului.

De rînd cu aceasta se desfăşurau pregătirile pentru organizarea alegerilor în organul legislativ suprem - Sovietul Suprem al RSS Moldoveneşti, care s-au produs la 12 ianuarie 1941. La 10 februarie 1941 a fost adoptată Constituţia RSS Moldoveneşti. Ea reieşea din principiile Constituţiei Uniunii Sovietice din 5 decembrie 1936, şi prin aceasta prevedea implementarea în republica nou formată a sistemului sovietic, socialist de guvernare, existent pînă atunci în raioanele din stînga Nistrului ce făcuse-ră parte din RASS Moldovenească.

La nivel central funcţionau Sovietul Suprem, Prezidiumul Sovietului Suprem, Sovietul Comisarilor Norodnici şi organele ramurale ale acestuia. Administraţia locală era reprezentată de sovietele judeţene, raionale, orăşeneşti, de orăşel şi săteşti. La etapa iniţială ele erau numite şi activau sub conducerea organelor centrale ale puterii de stat şi a organelor de partid.

Activităţile de implementare a sistemului sovietic de administraţie în RSS Moldovenească a fost temporar întrerupt în legătură cu dezlănţuirea la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania şi aliaţii acesteia împotriva Uniunii Sovietice. În prima perioadă a ostilităţilor pe frontul de Est, pe teritoriul RSS Moldoveneşti a fost reinstalată administraţia românească care a funcţionat pînă în 1944. În 1944 Uniunea Sovietică anexează din nou acest teritoriu şi continuă politica de implementare a sistemului sovietic de administrare.

În perioada postbelică în RSS Moldovenească au rămas, în temei, aceleaşi organe ale puterii de stat centrale ca şi în perioada de pînă la război, făcîndu-se doar unele modificări. Astfel, la 26 martie 1946 Sovietul Comisarilor Norodnici a fost transformat în Sovietul Miniştrilor al RSS Moldoveneşti, Comisariatele Norodnice ca organe centrale de ramură au fost transformate în ministere.

În mai 1948 au fost desfiinţate judeţele Bălţi, Bender, Cahul, Chişinău, Orhei şi Soroca. Raioanele care întrau în componenţa judeţelor desfiinţate au fost subordonate direct organelor republicane.[16]

Ca unităţi administrativ-teritoriale ale RSS Moldoveneşti în perioada ulterioară, pînă la dobîndirea independenţei în 1991 au fost raioanele, oraşele, orăşelele, satele, care au fost supuse în perioada sovietică mai multor reformări şi restructurări în aspect cantitativ. Ca organe ale administraţiei locale funcţionau sovietele raionale, oăşeneşti, de orăşel, săteşti şi comitetele executive ale acestora.

---

[16] *Platon M., Roşca S., Roman A., Popescu T. Istoria administraţiei publice din Moldova. - Chişinău, 1999, p.356.*

6. Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova în condiţiile statului independent

Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova în condiţiile statului independent[17] este fundamentată, în primul rînd constituţional, întrucît anume legea fundamentală a ţării stabileşte organizarea teritoriului statului sub aspect administrativ la modul cel mai general, care apoi îşi găseşte concretizare în stipulările legale chemate să reglementeze problemele organizării administrativ-teritoriale a ţării în detalii.

Astfel, Constituţia Republicii Moldova prevede în articolul 110 că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în raioane, oraşe şi sate. În condiţiile legii, unele oraşe pot fi declarate municipii. Evoluţia organizării teritoriului ţării noastre, în condiţiile statului independent s-a desfăşurat destul de contradictoriu şi într-o strînsă legătură cu gradul de democratizare a societăţii, cu dinamica relaţiilor economice, complexitatea şi profunzimea schimbărilor în viaţa socială, precum şi cu evoluţia mentalităţii ca factor de conştientizare a oportunităţilor de schimbare în acest domeniu.

Situaţia a fost complicată şi în legătură cu politica sepatatistă promovată de autorităţile neconstituţionale constituite în 1990 pe teritoriul din partea stîngă a Nistrului care pe parcusul perioadei ulterioare au ieşit unilateral de sub jurisdicţia autorităţilor centrale ale Republicii Moldova.

Din 1991 şi pînă în prezent în Republica Moldova au avut loc trei organizări administrative ale teritoriului. Prima s-a produs prin implementarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 7 decembrie 1994[18] prin care de fapt a fost reconfirmat sistemul precedent de organizare administrativă a teritoriului, format din 40 de raioane şi care era raportat la condiţiile unei economii de planificare centralizată şi a mecanismului de repartizare, caracteristic pentru această economie.

A doua organizare administrativ-teritorială a avut loc prin adoptarea Legeii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998 în conformitate cu care în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unităţi administrăriv-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv 10 judeţe, şi anume: Bălţi; Cahul; Chişinău; Edineţ; Lăpuşna (centru de reşedinţă Hînceşti); Orhei; Soroca; Taraclia; Tighina (centru de reşedinţă Căuşeni); Ungheni.[19]

Numărul unităţilor administrativ-teritoriale de primul nivel (cu exepţia celora din stînga Nistrului) s-a micşorat de la 826 pînă la 644 unităţi, din ele: 12 muni-

[17] Declaraţia de Independenţă a Republicii Moldova din 27 august 1991. // „Moldova Suverană", 1991, 28 august.

[18] Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 7 decembrie 1994. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3-4, 14 ianuarie.

[19] Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.116-118, 30 decembrie.

cipii, 43 oraşe şi 589 sate (comune) care înglobau 1.533 de localităţi. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităţilor cu o populaţie mai mică de 2500 de locuitori, număr minim de populaţie necesar pentru formarea unei unităţi administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de 1.000 de locuitori cît prevedea legislaţia anterioară.

În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze şi noi mecanisme de administrare, folosindu-se pîrghiile desconcentrării administrative prin instituţia Prefectului şi serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate, precum şi priorităţile descentralizării şi autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene şi de creare a condiţiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova.

A treia organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova a avut loc în conformitate cu Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001, implementată în anul 2003, prin care, mai mult din considerente politice, au fost lichidate judeţele şi s-au format 34 unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chişinău şi UTA Găgăuzia.[20]

S-a mărit şi numărul unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi, de la 644 pînă la 915 unităţi. Aceasta s-a produs din cauza micşorării numărului minim de populaţie necesar pentru formarea unei unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întîi, de la 2.500 locuitori, cum prevedea legislaţia anterioară, la 1.500 locuitori. Conform prevederilor Legii nominalizate, cu modificările ulterioare, divizarea teritoriului în unităţi administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice, asigurării accesului cetăţenilor la organele puterii şi consultării lor în problemele locale de interes deosebit.

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova şi stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele) şi oraşele (municipiile) şi unităţile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea se efectuează potrivit articolelor 110 şi 111 din Constituţia Republicii Moldova şi se realizează în conformitate cu necesităţile economice, sociale şi culturale, cu respectarea tradiţiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare a tuturor localităţilor rurale şi urbane.

Conform articolului 8 al Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27 decembrie 2001 cu modificările ulterioare, statutul de municipiu se atribuie oraşelor Chişinău, Bălţi, Bender, Comrat, Tiraspol. Numărul municipiilor s-a micşorat de la 15 (3 din ele din stînga Nist-

[20] *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, 29 ianuarie.*

rului) cît preveda legislația anterioară pînă la 5 municipii conform legislației actuale.

În conformitate cu articolul 111 din Constituția Republicii Moldova, localităților din stînga Nistrului, precum şi unor localități din sudul Republicii Moldova, le pot fi atribuite forme şi condiții speciale de autonomie după statute speciale adoptate prin legi organice.

Astfel, Legea Republicii Moldova privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 24 decembrie 1994 stabileşte condițiile speciale de autonomie pentru această unitate administrativ-teritorială.[21] În conformitate cu prevederile legii nominalizate, Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special, care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este o parte componentă a Republicii Moldova. Are o suprafață de 1.830 km. patrați şi o populație de 155.646 locuitori, din ei: 133.477 găgăuzi; 12.702 moldoveni; 7.811 bulgari; 3.882 ruşi; 3.710 ucraineni.[22] Cele 32 de localități şînt organizate în 26 unități administrativ-teritoriale de nivelul întîi.

În ceea ce priveşte teritoriul din stînga Nistrului cu o suprafață de 3.567 km. patrați şi o populație de 555,5 mii locuitori continuă deocomdată să rămînă în afara jurisdicției organelor centrale de stat ale Republicii Moldova. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27 decembrie 2001 prevede organizarea celor 147 localități din stînga Nistrului în 79 de unități administrativ-teritoriale, iar Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităților din stînga Nistrului din 22 iulie 2005 stipulează că după îndeplinirea condițiilor privind demilitarizarea şi democratizarea regiunii transnistrene, va fi desfăşurat procesul de elaborare a unei legi organice cu privire la statutul juridic special al acestui teritoriu.[23] Autoritățile Republicii Moldova depun eforturi susținute la etapa actuală privind reglementarea diferendumului transnistrean şi asigurarea integrității teritoriale a țării.

Generalizînd cele investigate în prezentul studiu, concluzionăm că problema organizării teritoriului şi, în special, asigurării integrității lui a fost una din preocupările permanente şi anevoioase ale autorităților statale şi a poporului pe parcursul tuturor etapelor de instituționalizare şi evoluție statală a Moldovei. Această problemă este actuală şi în prezent în legătură cu necesitatea soluționării diferendumului transnistrean şi asigurării integrității teritoriale a Republicii Moldova.

---

[21] *Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 24 decembrie 1994. // Monitorul Oficial al Reoublicii Moldova, 1995, nr.3-4, 14 ianuarie.*

[22] *Datele se dau conform recesămîntului din 2004.*

[23] *Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităților din stînga Nistrului din 22 iulie 2005. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.101-103, 29 iulie.*

Bibliografie

Constituția Republicii Moldova. - Chişinău, 1994, cu modificările ulterioare.

Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. // „Moldova Suverană”, 1991, 28 august.

Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 7 decembrie 1994. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3-4, 14 ianuarie.

Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.116-118, 30 decembrie.

Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, 29 ianuarie.

Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 24 decembrie 1994. // Monitorul Oficial al Reoublicii Moldova, 1995, nr.3-4, 14 ianuarie.

Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităților din stînga Nistrului din 22 iulie 2005. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.101-103, 29 iulie.

Aramă E. Din istoria administrației publice în Moldova medievală. // Administrarea publică, 1994, nr.3-4; 1995, nr.1.

Boldur A. Istoria Basarabiei. - Bucureşti, 1992.

Brăteanu Gh. Tradiția istorică despre întemeierea statelor româneşti. – Bucureşti, 1980.

Bruhis M. Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940). - Chişinău, 1992.

Burac C. Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei. Ținuturile în secolele XIV-XVI. // Cugetul, 1992, nr.4.

Cantemir D. Descrierea Moldovei. - Chişinău, 1988.

Ciobanu Ş. (Coord.) Basarabia. - Chişinău, 1993

Cocîrlă P. Tîrguri noi în Moldova în ultimul sfert al secolului al XVII-lea – începutul secolului al XIX-lea. // Conferința ştiințifică jubiliară. Rezumatele comunicării. - Chişinău,1996.

Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917). - Cahul, 2003.

Cornea S. Administrarea provizorie a Basarabiei (1812-1818). // Administrarea publică, 1997, nr.3.

Cornea S. Realizarea reformelor administrative în anii 60-70 ai sec. al XIX-lea, etapa finală a procesului de implementare în Basarabia a sistemului rusesc de administrare. // Administrarea publică, 2002, nr.1.

Cornea S. Scurt istoric al divizării teritorial administrative a Basarabiei sub stăpînirea țaristă (1812-1917). // Administrarea publică, 2002, nr.2.

Creangă I., Uțica O. Organizarea administrativă a teritoriului. - Chişinău, 2001.
Eşanu A. Eşanu V. Moldova medievală, structuri executive, militare, ecleziastice. - Chişinău, 2001.
Maticescu O. Istoria administrației publice româneşti. - Bucureşti, 2000.
Niculița A. Organizarea administrativă a Basarabiei în prima jumătate a sec. al XIX-lea. // Administrarea publică, 1995, nr.2.
Nistor I. Istoria Basarabiei. - Chişinău, 1991.
Ojog I., Şarov I. Istoria românilor. - Chişinău,1997.
Platon M., Roşca S., Roman A., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova. - Chişinău, 1999.
Roman A. Controversele sistemului sovietic de administrare. // Administrarea publică, 1997, nr.3-4.
Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. – Chişinău, 2001.
Verencea O. Administrația civilă română a Transnistriei 1941-1944. - Bucureşti, 2000.
Zablorovschi I. Istoria. // □.Ciobanu (Coord.) Basarabia. - Chişinău, 1993.

Prezentat la redacție
la 5 septembrie 2008

COMPARTIMENTUL
GUVERNAREA POLITICĂ ŞI ADMINISTRAREA PUBLICĂ

CADRUL NORMATIV-JURIDIC AL PROCESULUI DECIZIONAL LA NIVELUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA[24]

Igor BUCATARU
Chişinău, Republica Moldova
Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice şi Administrative, Catedra Științe Administrative
Doctor în ştiințe politice, lector superior

The current fashion for decentralization is built on the assumption that it will result in decisions that reflect local needs and priorities. Yet representative democracy, through periodic elections, is a crude mechanism for establishing these needs and priorities. Most local government systems offer few other opportunities for citizens to participate, particularly for the poor, and few mechanisms of accountability. This article reviews the evolution and quality of Moldovan system of low about local level decision-making process.

The Moldovan legislation provides principles-based decision-making obligations that local authorities are endeavoring to understand and embed into management processes. Local authorities face risks if their decisions can be shown to be unreasonable or if they have not observed due processes for decision-making and consultation.

The article reviews some of the lows which regulate the practices of decision making in Moldovan local governance. It concludes that factors like committed local leadership, central monitoring of performance, articulate civil society organizations and the availability of information are critical. But even with these, there is no guarantee that decentralized decision-making will be inclusive of the poor.

Articolul de față are drept scop prezentarea situației privind asigurarea suportului normativ-juridic al procesului decizional la nivel de autorități ale administrației publice locale din Republica Moldova. Printre obiectivele propuse de autor, în vederea reflectării scopului prezentat mai sus, aşi menționa: trecerea în

---

[24] *Recenzent – doctor în istorie, conferențiar Angela ZUBCO*

revistă a celor mai relevante acte normative ce formează cadrul juridic al procesului decizional la nivel local; analiza evoluției cadrului legal în domeniu; aprecierea calității acestuia, reieşindu-se din rezultatele monitorizării efectuate de către instituțiile (de stat, academice şi asociative) naționale şi internaționale; formularea de concluzii şi recomandări privind optimizarea calității actelor normative şi a mecanismelor de aplicare ale acestora.

Reglementarea juridică a activității autorităților administrației publice locale din Republica Moldova: repere de fond

Până a trece la analiza cadrului normativ ce reglementează procesul decizional la nivel de autorități publice locale, aşi considera extrem de necesar şi important, de a face o analiză a principalelor momente ce au creat profilul juridic general al sistemului administrației publice din Republica Moldova. Demersul analitic respectiv va permite o internalizarea mai lejeră şi mai complexă a materialului descriptiv şi analitic din compartimentele ulterioare ale articolului. În aşa mod, evoluția sistemului administrației publice din Republica Moldova aşi caracteriza-o prin următoarele observații:

- *Tranziție continuă*. Din momentul obținerii independenței de către statul moldovenesc au trecut peste 17 ani, însă societatea încă nu dispune de un sistem al administrației publice pe deplin format. Produsul de moment încă nu poate fi considerat unul final. Situația sistemului administrativ moldovenesc este o reflectare a situației din Republica Moldova, per ansamblu. Ezitările ce persistă în politica promovată de către clasa conducătoare nu favorizează în nici-un fel dezvoltarea de mai departe a sistemului administrației publice.

- *Politizarea excesivă a problemelor ce țin de calitatea sistemului administrației publice*. Este firesc ca să existe o legătură între aşa fenomene ca „puterea politică” şi „administrația publică”, fiindcă în teoria şi practica administrativă, ele de multe ori ele se suprapun, într-o măsură mai mare sau mai mică. Însă, în cazul Republicii Moldova, în opinia autorului, de multe ori interesele electorale au prevalat asupra rațiunii administrativ-reformiste.

- *Instabilitate*. La acest capitol aşi dori din start să menționez că începând cu anul 1994, de când a fost adoptată Constituția Republicii Moldova[25], şi a demarat construcția sistemului administrației publice în baza noii legi fundamentale, au fost adoptate 4(!) legi privind administrația publică locală. Aceeaşi situație practic se repetă şi în cazul legii privind organizarea administrativ-teritorială. Problema constă nu doar în numărul mare de legi, ci şi în faptul că lipseşte elementul de continuitate între acestea. De regulă, legea nouă avea drept scop anularea prevederilor celei vechi şi nu completarea sau optimizarea acesteia.

---

[25] *Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. – Chişinău: MOLDPRES, 2003;*

- *Un rol extrem de important al politicilor de integrare europeană ale Republicii Moldova în reformarea sistemului administrației publice.* În opinia autorului, politica de integrare europeană şi în special, prevederile Planului de Acțiuni „Uniunea Europeană - Republica Moldova”[26] au servit drept catalizator incontestabil al proceselor reformatoare din domeniul vizat. Cele mai importante acte normative adoptate în ultimul timp – Legea privind administrația publică locală[27], Legea privind descentralizarea administrativă[28], Legea privind dezvoltarea regională [29]– sunt un efect direct al angajamentelor asumate de Republica Moldova în realizarea Planului de Acțiuni.

- *Necesitatea impetuoasă de continuare a reformelor.* Din aliniatul de mai sus se observă că la finele anului 2006 a fost adoptat un pachet de acte normative importante în domeniul administrației publice. Se creasе impresia că şirul acțiunilor de acest gen vor continua, mai ales că în aştepare se situase un şir de legi nu mai puțin importante: Legea privind finanțele publice locale, Legea privind statutul municipiului Chişinău, Legea privind transparența în procesul decizional. În realitate însă procesul de reformare a încetinit. Îndeosebi atenționează asupra acestui fapt reprezentanții societății civile, care ar fi de părere că „tărăgănarea şi neadoptarea unor legi importante conduce la blocarea realizării reformelor anunțate şi împiedicarea funcționării normale a administrației publice locale”[30].

- *„Legi bune – implementare anevoioasă?”.* Ideea respectivă a prins teren, în ceea ce priveşte domeniul administrației publice, îndeosebi după adoptarea în decembrie 2006 a actelor normative despre care s-a vorbit mai sus. Pentru a explica de ce reformele decurg anevoios, chiar în condițiile în care au fost adoptate un şir de legi-cadru, s-a pus accentul pe implementarea lor insuficientă. Pe de altă parte, unii analişti în domeniu, insistă că această idee nu este altceva decât un mit[31]. În realitate, reformele se află abia la început de cale, iar conflictele ce s-au declanşat în Consiliul municipal Chişinău privind demiterea şi alegerea preşedintelui de consiliu, sau Adunarea Populară a Găgăuziei, ne vorbesc despre

---

[26] *Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, nr.356 din 22 aprilie 2005. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.65-66/412 din 29 aprilie 2005;*

[27] *Legea Republicii Moldova privind administrația public locală, nr.436 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35 din 9 martie 2007;*

[28] *Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr.435 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29 din 2 martie 2007;*

[29] *Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională, nr.438 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.21 din 16 februarie 2007;*

[30] *Beschieru I., Furdui V. Implementarea legilor în Republica Moldova – probleme actuale. // Institutul pentru Dezvoltare şi Inițiative Sociale „Viitorul”. – Chişinău: TISH, 2008, p.40;*

[31] *Boțan I. Republica Moldova trebuie să adere la Uniunea Europeană, cîndva, cumva... // e-journal, an. IV, nr.120, 16-30 iunie 2008;*

faptul că legislaţia naţională în domeniu nici de departe nu este cu adevărat calitativă.

Generalizând cele expuse în prima parte a articolului, aşi dori să subliniez că administraţia publică locală din Republica Moldova dispune de un suport juridic nu pe deplin consolidat, care necesită o continuă perfecţionare, modernizare şi optimizare. În ultima perioadă de timp au fost înregistrate eforturi consistente, dar insuficiente încă, din partea legiuitorului. Este absolut necesar ca reformele administrative să continue, şi un prim pas în direcţia respectivă ar fi crearea unui suport juridic favorabil implementării reale a principiilor autonomiei locale şi ale descentralizării administrative.

Prezentarea cadrului normativ-juridic al procesului decizional la nivel local

Pentru o mai lejeră internalizare a prevederilor acestora, legile şi documentele precăutate au fost clasificate în trei categorii. Drept criteriu s-a luat modul de reflectare a problemei şi domeniul reglementat de respectivul act. Prin clasificarea prezentă autorul nu pretinde o instituţionalizare a acesteia, ci în primul rând o înţelegere mai reuşită a materialului investigat.

a. Acte normative cu caracter general

- *Carta Europeană a Autonomiei Locale*[32]. În preambulul documentului respectiv, ratificat de către Republica Moldova, se menţionează că „colectivităţile locale sunt principalele fundamente ale oricărui regim democratic şi că existenţa colectivităţilor locale împuternicite cu responsabilităţi efective permite o administraţie în acelaşi timp eficace şi apropiată de cetăţean”;

- *Constituţia Republicii Moldova* prin articolul 109 „Principiile de bază ale administrării publice locale” stabileşte că administraţia publică în unităţile administrativ teritoriale se întemeiază pe: principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale şi ale consultării în probleme locale de interes deosebit;

- *Legea privind administraţia publică locală.* Articolul 3, aliniatul 2, a prezentei legi prevede că „Autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.” Articolul 14 prevede competenţele de bază ale consiliilor locale. Articolul 20 are în vedere semnarea şi intrarea în vigoare a deciziilor consiliului local. Articolul 29 se referă la atribuţiile de bază ale primarului. Articolul 32 stabileşte actele pri-

---

[32] *Carta Europeană „Exerciţiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. // Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr.1253-XIII1 din 16 iulie 1997. publicată în Tratate internaţionale. – Chişinău, 1999, vol.14;*

marului. Articolul 43 prevede competenţele consiliului raional. Articolul 46 vizează adoptarea deciziilor de către consiliul raional. Atribuţiile de bază ale preşedintelui raionului sunt specificate în articolul 53, iar actele emanate de către acesta sunt stipulate în articolul 54. În fine capitolul al IX prevede cadrul general privind controlul administrativ al activităţii organelor;

- *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*[33] reglementează situaţia autorităţilor administraţiei publice locale din punctul de vedere al organizării administrativ teritoriale. Conform articolului 4, aliniatul 4, a legii nominalizate „Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele), sectoarele şi oraşele (municipiile) constituie nivelul întîi, raioanele constituie nivelul al doilea". De subliniat că autorităţile ambelor niveluri se referă la administraţia publică locală. În Republica Moldova la etapa actuală, în acest sens, nu există verigi intermediare ale organizării administrativ-teritoriale, cum au fost de exemplu, judeţele în perioada 1998-2001, ci doar de nivel central şi local;

- *Legea privind descentralizarea administrativă.* Pentru buna dezvoltare a colectivităţilor locale legea respecivă se prezintă a fi un act deosebit de important. În sensul prezentui articol, legea introduce în uz aşa principii ca: autonomia decizională, principiul dialogului instituţional între autorităţi centrale şi locale, principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil. Actul normativ vizat prevede mecanisme de transferuri de competenţe şi resurse de la nivel central la nivel local;

b. Acte normative cu caracter special, ce nu vizează direct problematica procesului decizional

- *Legea privind finanţele publice locale*[34] stabileşte mecanismul şi sursele de acoperire a competenţelor autorităţilor publice locale. În mod aparte aşi specifica Capitolul III „Elaborarea şi aprobarea bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale", care reprezintă un exemplu elocvent de realizare a procesului decizional la nivel local prin strânsa colaborare cu autorităţile publice centrale de specialitate. Subliniem că spre deosebire de multe alte domenii, în ceea ce ţine de adoptarea bugetelor locale, desfăşurarea procesului decizional este strict reglementată;

- *Legea pivind statutul alesului local*[35]. În sensul tematicii Seminarului, deosebit interes prezintă Capitolul II „Exercitarea mandatului de către alesul local",

---

[33] *Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială, nr.764 din 27 decembrie 2001. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.16 din 29 ianuarie 2002;*
[34] *Legea Republicii Moldova privind finanţele publice locale, nr.397 din 16 octombrie 2003. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.248 din 19 decembrie 2003;*
[35] *Legea Republicii Moldova privind statutul alesului local, nr.768 din 2 februarie 2000. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.34 din 24 martie 2000;*

în care se specifică drepturile şi obligaţiile aleşilor locali (consilieri, primari, vicepreşedinţi de raion) în procesul de exercitare a competenţelor acestora;

- *(Proiect) Legea privind statutul municipiului Chişinău*[36] vine să completeze actele normative anunţate anterior şi plasează accentul exclusiv pe atribuţiile autorităţilor locale din capitala Republicii Moldova, municipiul Chişinău;

c. Acte normative cu caracter special, ce vizează nemijlocit problematica procesului decizional

- *Legea privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale*[37] este la moment principalul act normativ ce prevede în mod nemijlocit desfăşurarea procesului decizional atât la nivel naţional, cât şi la nivel local. Conform articolului 4, a respectivei legi, „la iniţierea, elaborarea, avizarea, expertiza, redactarea, emiterea şi aplicarea actului normativ se respectă principiile: coerenţei, corelaţiei şi subordonării actului normativ legii şi actului normativ de nivel superior; consecutivităţii şi echilibrului între reglementări; fundamentării ştiinţifice; consecvenţei şi stabilităţii normelor juridice; transparenţei, publicităţii şi accesibilităţii. Printre aspectele definitorii prevăzute în Lege aşi mai menţiona: conceptualizarea şi clasificarea actelor normative; regulile de iniţiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare şi emitere a actelor normative; sistematizarea şi evidenţa oficială a actelor; structura şi conţinutul actelor normative etc.;

- *(Proiect) Legea privind transparenţa în procesul decizional*[38]. Proiectul respectiv de o perioadă lungă de timp este discutat şi analizat dă către reprezentanţii instituţiilor de profil, însă la moment încă nu este clară situaţia finală a acestuia. La baza proiectului s-au situat şi propunerile înaintate de către reprezentanţii societăţii civile (Centrul ACCES-Info, IDIS „Viitorul", ADEPT etc.). Prezenta lege stabileşte normele aplicabile pentru asigurarea transparenţei în procesul decizional din cadrul autorităţilor publice centrale şi locale şi reglementează raporturile lor cu cetăţenii şi asociaţiile acestora, în vederea participării la procesul decizional. Conform prevederilor articolului 2 al proiectului de lege vizat, „Prezenta lege are următoarele scopuri: informarea multilaterală a cetăţenilor asupra activităţii autorităţilor publice cu privire la procesul decizional; asigurarea participării directe a cetăţenilor şi asociaţiilor acestora la procesul decizional; eficientizarea procesului decizional în cadrul autorităţilor publice; sporirea gradului de responsabilitate a autorităţilor publice faţă de cetăţeni şi societate;

---

[36] *Proiect al Legii Republicii Moldova privind statutul municipiului Chişinău. // http://www.mapl.gov.md/doc.php?l=ro&idc=11&id=227 (accesat 5 septembrie 2008);*

[37] *Legea Republicii Moldova privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale, nr.317-XV din 18 iulie 2003. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.208-210/783 din 3 octombrie 2003;*

[38] *Proiect al Legii Republicii Moldova privind transparenţa în procesul decizional. // http://www.parlament.md/lawprocess/drafts/ (accesat 7 septembrie 2008);*

stimularea participării active a cetăţenilor la procesul de luare a deciziilor administrative şi la dezbaterile publice pe marginea actelor normative în etapa de elaborare a acestora; asigurarea transparenţei activităţii autorităţilor publice".

Concluzii şi recomandări privind perfecţionarea suportului normativ-juridic al procesului decizional la nivel local

Reieşind din cele expuse în compartimenul al doilea al articolului prezent, aşi dori să schiţez unele concluzii. Astfel, cadrul normativ-juridic general al administraţiei publice din Republica Moldova reprezentat, în mod particular, de către Carta Europeană a Autonomiei Locale (ratificată de către Republica Moldova), Constituţia Republicii Moldova şi Legea privind administraţia publică locală crează un climat legal favorabil adoptării de acte normative cu caracter organic, care ar reglementa procesul decizional la nivel local. În al doilea rând, sunt un şir de acte normative care tangenţial stipulează activităţi specifice de luare a deciziilor. La acest capitol este vorba, în mod prioritar, despre Legea privind finanţele publice locale.

Dar, când vine vorba despre cadrul normativ-juridic ce reglementează nemijlocit desfăşurarea procesului decizional la nivel de autorităţi publice locale, atunci, consider că se poate cu toată certitudinea de constatat insuficienta sa dezvoltare. Şi aici este vorba, întâi de toate, despre faptul că *Legea privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale,* nu este una de calitate proastă, ci pur şi simplu una insuficientă. Ea este adresată cu prioritate actelor normative emise de către autorităţile publice centrale, cu accentul plasat pe cazul Guvernului. Pe când situaţia procesului decizional la nivel local este practic trecută cu vederea sau insuficient reflectată.

În opinia autorului, în situaţia respectivă se impune necesitatea adoptării unui act normativ, a unei legi care ar reglementa procesul de luare a deciziilor în întregul sistem de autorităţi ai administraţiei publice, plasând accente deopotrivă prioritare atât pe cazul administraţiei centrale, cât şi a celei locale. Unii specialişti insistă asupra ideei de Cod de procedură administrativă, care ar reglementa anume problematica vizată în articolul de faţă.

O altă recomandare se referă la problema monitorizării procesului decizional şi implicit a transparenţei acestuia. Este cunoscut faptul că procesul de coparticipare a cetăţenilor la procesul decizional lasă de dorit, atât din motive obiective (cultura politică parohială implantată de către regimul sovietic), cât şi subiective, şi aici întâi de toate este vorba despre lipsa unui cadru legal care ar impune autorităţile publice locale „să-şi deschidă uşile" cetăţenilor comunităţii. Este cert că adoptarea unei legi privind asigurarea transparenţei procesului decizional nu va provoca implicarea imediată a cetăţenilor în viaţa comunităţii, însă cu siguranţă va cataliza procesul.

Bibliografie:

Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. – Chişinău: Moldpres, 2003;

Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr.1253-XII1 din 16 iulie 1997. // Tratate internaționale, 1999, vol.14;

Legea Republicii Moldova privind administrația public locală, nr.436 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35 din 9 martie 2007;

Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială, nr.764 din 27 decembrie 2001. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.16 din 29 ianuarie 2002;

Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr.435 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29 din 2 martie 2007;

Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională, nr.438 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.21 din 16 februarie 2007;

Legea Republicii Moldova privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorități ale administrației publice centrale şi locale, nr.317-XV din 18 iulie 2003. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.208-210/783 din 3 octombrie 2003;

Legea Republicii Moldova privind statutul alesului local, nr.768 din 2 februarie 2000. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.34 din 24 martie 2000;

Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale, nr.397 din 16 octombrie 2003. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.248 din 19 decembrie 2003;

Proiect al Legii Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional. // http://www.parlament.md/lawprocess/drafts/;

Proiect al Legii Republicii Moldova privind statutul municipiului Chişinău. // http://www.mapl.gov.md/doc.php?l=ro&idc=11&id=227;

Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, nr.356 din 22 aprilie 2005. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.65-66/412 din 29 aprilie 2005;

Boțan I. Republica Moldova trebuie să adere la Uniunea Europeană, cîndva, cumva... // e-journal, an. IV, nr.120, 16-30 iunie 2008.

Prezentat la redacție
la 11 septembrie 2008

ANALIZA LEGISLAȚIEI DIN DOMENIUL ORGANIZĂRII ŞI FUNCȚIONĂRII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Teodor CÂRNAȚ
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Molodva, Facultatea de Drept, Catedra de Drept Constituțional şi Administrativ.
Doctor în drept, conferențiar. Director executiv al Comitetului Helsinki pentru Drepturile Omului din Moldova

In accordance with art.109 of the Constitution of the Republic of Moldova, local public administration is organized and operates in base of the following principles:

- The principle of local autonomy;
- The principle of decentralisation of public services;
- The eligibility of local public authorities;
- The principle of consultation with local citizens in issues of special interest.

În conformitate cu art.109 din Constituția Republicii Moldova[39], administrația publică locală este organizată şi funcționează în baza următoarelor principii:

- principiul autonomiei locale;
- principiul descentralizării serviciilor publice;
- principiul eligibilității autorităților publice locale;
- principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În paginile care urmează vom analiza mai detaliat principiul eligibilității autorităților publice locale, cu specificarea procedurii organizării şi funcționării autorităților publice locale prin prisma legislației în vigoare. În opinia noastră asigurarea principiului autonomiei locale se află la etapa embrionară, iar realizarea în practică a principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit nu se practică în Republica Moldova, din cauza a mai multor factori de natură socială, morală, politică etc.

Administrația publică locală[40] - totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. Din cadrul administrației publice locale fac parte acele structuri organizatorice şi funcționale limitate în competență pe

[39] *Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. – Chişinău: Moldpres, 2003*
[40] *Legea Republicii Moldova privind administrația public locală, nr.436 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35 din 9 martie 2007, art.1*

teritoriul unei unităţi administrative şi care activează în interesul populaţiei din localitatea respectivă. O asemenea descifrare a conceptului de administraţie publică locală ne este oferită de către Legea privind administraţia publică locală.

Este mai mult decât evident faptul că existenţa unor factori de decizie atât la nivel central cât mai ales la nivel local, este inerentă pentru a asigura dezvoltarea şi bunăstarea colectivităţilor locale. Am accentuat importanţa factorilor de decizie locali pentru satisfacerea intereselor locale, tocmai datorită unor condiţii obiective care avantajează puterea locală în activitatea sa de administrare eficientă a colectivităţii locale.

În prezent, din punct de vedere administrativ-teritorial colectivităţile locale sunt organizate în unităţi administrativ-teritoriale de nivelul I şi unităţi administrativ-teritoriale de nivelul II.

Administrarea colectivităţilor locale, în funcţie de nivelul acestora este realizată de către autorităţi ale adminsitraţiei publice locale de nivelul I şi respectiv de nivelul II.

Autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul întîi[41] - autorităţi publice, luate în ansamblu, care sînt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor colectivităţilor locale.

Autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul al doilea[42] - autorităţi publice, luate în ansamblu, care sînt constituite şi activează pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor populaţiei unităţii administrativ-teritoriale respective.

Sistemul autorităţilor administraţiei publice locale este constituit după o formulă în mare parte similară celei existente la nivel central. La fel ca şi la nivel central există o putere legislativă şi o putere executivă, tot aşa şi la nivel local există o putere legislativă şi o putere executivă.

Funcţiile puterii legislative, la nivel local sunt îndeplinite de către următoarele organe deliberative: consiliile locale, consiliile raionale, consiliile municipale şi Adunarea Populară a Găgăuziei.

Funcţiile puterii executive, la nivel local sunt îndeplinite de către următoarele organe executive: primarul, preşedintele raionului şi guvernatorul Găgăuziei.

Formarea acestor organe se realizează în baza legislaţiei naţionale în vigoare. Mecanismul prin intermediul căruia se formează consiliile locale sunt alegerile. Tot prin intermediul alegerilor se determină persoana care va exercita func-

[41] *Ibidem, art.1*
[42] *Ibidem, art.1*

ția de primar. Organizarea şi desfăşurarea alegerilor este reglementată de normele Codului Electoral.

Funcționarea consiliilor locale

Consiliile locale, consiliile raionale, consiliile municipale şi Adunarea Populară a Găgăuziei (în continuare consiliu local), formate în condițiile prevăzute de lege, îşi desfăşoară activitatea pe durata mandatului lor. Durata mandatului consiliului local este de 4 ani. Consiliul local îşi exercită mandatul de la data declarării ca legal constituit pînă la data constituirii legale a consiliului nou-ales. În caz de război sau catastrofă. mandatul consiliului local poate fi prelungit prin lege organică.

Forma de lucru a consiliului local este şedința. Potrivit regulii generale consiliul local se întruneşte în şedință ordinară o dată la 3 luni, la convocarea primarului, cu excepția primei şedințe[43]. Însă cu titlu de excepție consiliul local se poate întruni în şedință extraordinară, cu ordinea de zi propusă, ori de cîte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleşi.

Convocarea consiliului local se face cu cel puțin 5 zile înainte de şedința ordinară şi cu cel puțin 3 zile înainte de şedința extraordinară. În cazuri de maximă urgență - calamități naturale, catastrofe, incendii, epidemii, epizootii şi alte situații excepționale similare - determinată de interesele locuitorilor satului (comunei), oraşului (municipiului), convocarea consiliului local se poate face de îndată.

Actul prin care se dispune convocarea consiliului local este dispoziția primarului sau, în cazul în care acesta se află în imposibilitatea de a convoca consiliul, a viceprimarului. Dacă primarul sau viceprimarul refuză convocarea consiliului local, cu ordinea de zi propusă, acesta este convocat de un grup de cel puțin o treime din consilierii aleşi. În înştiințarea convocării în şedință, care se expediază consilierilor, se indică ordinea de zi, data, ora şi locul desfăşurării şedinței.

Ordinea de zi se aduce la cunoştință locuitorilor satului (comunei), oraşului (municipiului) prin presa locală sau prin alte mijloace de informare, inclusiv prin afişare.

Pentru a asigura o desfăşurare eficientă a şedințelor consiliului local, acesta alege prin vot deschis, cu votul majorității consilierilor prezenți, pentru durata unei şedințe, un preşedinte care o prezidează. Preşedintele şedinței este asistat de secretarul consiliului local. După modificarea Legii cu privire la administrația publică locală în Consiliul Municipal Chişinău alege un preşedinte perma-

---

[43] *Ibidem, art.16 al.1*

nent al consiliului[44], care prezidează toate şedinţele acestuia, pe durata întregului mandat sau până la alegerea unui nou preşedinte.

Şedinţele consiliului local sînt publice. Orice persoană interesată poate asista la şedinţele consiliului local. Cetăţenii şi organizaţiile acestora au dreptul:

a) de a participa, în condiţiile legii, la orice etapă a procesului decizional;

b) de a avea acces la informaţiile privind bugetul localităţii şi modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii şi la ordinea de zi a şedinţelor consiliului local şi ale primăriei;

c) de a propune iniţierea elaborării şi adoptării unor decizii;

d) de a prezenta autorităţilor publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităţilor respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Autorităţile publice locale şi funcţionarii publici ai unităţilor administrativ-teritoriale respective sînt obligaţi să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităţilor efective de participare a cetăţenilor şi organizaţiilor acestora la procesul decizional, inclusiv prin intermediul:

a) informării adecvate şi în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local;

b) recepţionării şi examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetăţeni autorităţilor lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate;

c) promovării unei politici de comunicare şi dialog cu cetăţenii;

d) publicării programelor, strategiilor, agendei şedinţelor pe diverse suporturi informaţionale.

Suntem de părerea că pentru o mai bună dezvoltare economică, socială a localităţilor, Administra□ia Publică Locală (APL) trebuie să discute deschis şi transparent alcătuirea bugetelor locale; modul în care au fost consumaţi banii publici; programele de dezvoltare a unităţii administrative-teritoriale; planurile strategice economice.

Împiedicarea accesului liber la şedinţele consiliului local sau compromiterea procesului decizional prin acţiuni deliberate de ascundere a informaţiei de interes public se sancţionează conform legislaţiei în vigoare.

Şedinţa consiliului se desfăşoară conform ordinii de zi propuse de primar sau de consilierii care, în condiţiile legii, au cerut convocarea lui. Modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la începutul şedinţei şi se efectuează cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, respectîndu-se prevederile legislaţiei naţionale în vigoare.

---

[44] *Ibidem, art.56 al.4*

Prezenţa consilierilor la şedinţa consiliului local este obligatorie. Şedinţa consiliului local este deliberativă dacă la ea sînt prezenţi majoritatea consilierilor aleşi.

Funcţionarea instituţiei primarului

Primarul este şeful administraţiei publice locale[45].

Ocuparea funcţiei de primar se realizează prin intermediul alegerilor. Confirmarea legalităţii alegerii primarului şi validarea mandatului acestuia se fac în condiţiile Codului Electoral. Validarea sau invalidarea mandatului de primar se aduce la cunoştinţă publică, se comunică direcţiei teritoriale control administrativ şi se prezintă de către un judecător la prima şedinţă sau, după caz, la o şedinţă extraordinară a consiliului.

Mandatul primarului începe efectiv din momentul validării şi durează pînă la data expirării mandatului primarului respectiv ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiţii legale pentru încetarea mandatului înainte de termen. Durata mandatului este de 4 ani. Primarul participă la şedinţele consiliului local şi are dreptul să se pronunţe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

La fel ca şi primarul, preşedintele raionului este o autoritate executivă[46]. În general atribuţiile acestora şi funcţionarea sunt similare cu cele ale primarului, cu unele excepţii. Ceea ce deosebeşte preşedintele raionului de primar, este modul de alegere a acestuia. Preşedinte al raionului poate fi numai persoana care are acces la secretul de stat. Consiliul raional alege preşedintele raionului, la propunerea a cel puţin o treime din consilierii aleşi, cu votul majorităţii consilierilor aleşi.

Domenii de competenţă şi atribuţii ale administraţiei publice locale

Activitatea autorităţilor publice locale este guvernată de o serie de principii, printre care cel mai important este cel al autonomiei locale[47], consacrat de Legea privind descentralizarea adminstrativă şi Carta Europeană a Autonomiei Locale. Potrivit acestui principiu autorităţilor publice locale le este garantat şi asigurat dreptul şi capacitatea de a gestiona o bună parte din necesităţile şi interesele colectivităţilor pe care le conduc.

În acest context Legea privind descentralizarea administrativă consacră următoarele domenii de competenţă pentru autorităţile administraţiei publice locale.

---

[45] *Ibidem, art.26 al.1*

[46] *Ibidem, art.49*

[47] *Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr.435 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29 din 2 martie 2007, art.1*

Pentru autoritățile publice locale de nivelul întîi se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate[48]:

a) planificarea urbană şi gestionarea spațiilor verzi de interes local;

b) colectarea şi gestionarea deşeurilor menajere, inclusiv salubrizarea şi întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;

c) distribuirea apei potabile, construirea şi întreținerea sistemelor de canalizare şi de epurare a apelor utilizate şi pluviale;

d) construcția, întreținerea şi iluminarea străzilor şi drumurilor publice locale;

e) transportul public local;

f) amenajarea şi întreținerea cimitirelor;

g) administrarea bunurilor din domeniile public şi privat locale;

h) construcția, gestionarea, întreținerea şi echiparea instituțiilor preşcolare şi extraşcolare (creşe, grădinițe de copii, şcoli de artă, de muzică);

i) dezvoltarea şi gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor şi energiei termice;

j) activități culturale, sportive, de recreație şi pentru tineret, precum şi planificarea, dezvoltarea şi gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități;

k) amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;

l) instituirea şi gestionarea întreprinderilor municipale şi organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;

m) construcția de locuințe şi acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum şi pentru alte categorii ale populației;

n) organizarea serviciilor antiincendiare.

Pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate[49]:

a) administrarea bunurilor din domeniile public şi privat ale raionului;

b) planificarea şi administrarea lucrărilor de construcție, întreținere şi gestionare a unor obiective publice de interes raional;

c) construcția, administrarea şi repararea drumurilor de interes raional, precum şi a infrastructurii rutiere;

d) organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor şi stațiilor auto de interes raional;

---

[48] *Ibidem, art.4 al.1*

[49] *Ibidem, art.4 al.2*

e) stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion şi protecţia pădurilor de interes raional;

f) susţinerea şi stimularea iniţiativelor privind dezvoltarea economică a unităţii administrativ-teritoriale;

g) elaborarea şi implementarea proiectelor de construcţie a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termo-energetice cu destinaţie locală;

h) administrarea instituţiilor de cultură, turism şi sport de interes raional, alte activităţi cu caracter educaţional, cultural şi sportiv de interes raional;

i) administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;

j) administrarea unităţilor de asistenţă socială de interes raional;

k) dezvoltarea şi gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calităţii serviciilor sociale.

Autorităţile publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acţiune în reglementarea şi gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competenţa lor şi nu este atribuită unei alte autorităţi. Alte competenţe proprii autorităţilor publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.

Atribuţiile consiliilor locale

Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe[50]:

a) decide punerea în aplicare şi modificarea, în limitele competenţei sale, a impozitelor şi taxelor locale, a modului şi a termenelor de plată a acestora, precum şi acordarea de facilităţi pe parcursul anului bugetar;

b) administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului);

c) decide darea în administrare, concesionarea, darea în arendă ori în locaţiune a bunurilor domeniului public al satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, precum şi a serviciilor publice de interes local, în condiţiile legii;

d) decide vînzarea, privatizarea, concesionarea sau darea în arendă ori în locaţiune a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, în condiţiile legii;

e) decide atribuirea şi propune schimbarea destinaţiei terenurilor proprietate a satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, în condiţiile legii;

---

[50] *Legea Republicii Moldova privind administraţia public locală, nr.436 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35 din 9 martie 2007, art.14 al.2*

f) decide asupra lucrărilor de proiectare, construcţie, întreţinere şi modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condiţiile Legii cu privire la locuinţe, precum şi a întregii infrastructuri economice, sociale şi de agrement de interes local;

g) decide efectuarea auditului intern;

h) decide înfiinţarea instituţiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comunală, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare;

i) decide, în condiţiile legii, înfiinţarea întreprinderilor municipale şi societăţilor comerciale sau participarea la capitalul statutar al societăţilor comerciale;

j) decide, în condiţiile legii, asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări şi servicii de interes public, pentru promovarea şi protejarea intereselor autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi colaborarea cu agenţi economici şi asociaţii obşteşti din ţară şi din străinătate în scopul realizării unor acţiuni sau lucrări de interes comun;

k) decide stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, şi de înfrăţire cu localităţi din străinătate;

l) aprobă, la propunerea primarului, organigrama şi statele primăriei, ale structurilor şi serviciilor publice din subordine, precum şi schema de salarizare a personalului acestora;

m) aprobă statutul satului (comunei), oraşului (municipiului) şi regulamentul consiliului pe baza statutului-cadru şi a regulamentului-cadru, aprobate de Parlament; aprobă alte regulamente şi reguli prevăzute de lege;

n) aprobă bugetul local, modul de utilizare a fondului de rezervă, precum şi a fondurilor speciale, aprobă împrumuturile şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar; operează modificări în bugetul local;

o) aprobă, în condiţiile legii, planurile urbanistice ale localităţilor din componenţa unităţii administrativ-teritoriale respective, precum şi planurile de amenajare a teritoriului;

p) aprobă studii, prognoze şi programe de dezvoltare social-economică şi de altă natură;

q) aprobă, în condiţiile legii, norme specifice şi tarife pentru instituţiile publice şi serviciile publice de interes local din subordine;

r) aprobă limitele admisibile de utilizare a resurselor naturale de interes local;

s) aprobă simbolica unităţii administrativ-teritoriale, atribuie sau schimbă denumirile de străzi, pieţe, parcuri şi de alte locuri publice în aer liber, stabileşte data celebrării hramului localităţii respective, conferă cetăţenilor Republicii Moldova şi celor străini cu merite deosebite titlul de cetăţean de onoare al satului (comunei), oraşului (municipiului), în condiţiile legii;

t) alege, la propunerea primarului, viceprimarul (viceprimarii) în condițiile prezentei legi;

u) numeşte, pe bază de concurs desfăşurat în condițiile legii, secretarul consiliului, eliberează din funcție, în condițiile legii, viceprimarul şi secretarul consiliului, alte persoane numite de consiliu;

v) contribuie la organizarea de activități culturale, artistice, sportive şi de agrement de interes local; înființează şi organizează tîrguri, piețe, parcuri şi locuri de distracție şi agrement, baze sportive şi asigură buna funcționare a acestora;

w) desemnează reprezentantul său în instanțele de judecată, în litigiile privind legalitatea deciziilor adoptate şi în cele care rezultă din raporturile cu alte autorități publice; formează, din rîndul membrilor săi, în funcție de specificul şi necesitățile locale, comisii consultative de specialitate pentru diferite domenii de activitate, modifică componența acestora;

x) contribuie, în condițiile legii, la asigurarea ordinii publice, adoptă decizii privind activitatea poliției municipale, a pompierilor şi formațiunilor de protecție civilă de interes local, propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora;

y) contribuie la realizarea măsurilor de protecție şi asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative; înființează şi asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local;

z) examinează informațiile consilierilor, ia decizii pe marginea lor; audiază dările de seamă şi informațiile primarului, ale conducătorilor de subdiviziuni, întreprinderi municipale şi instituții publice din subordine; ridică mandatul consilierilor în condițiile legii; inițiază, după caz, şi decide desfăşurarea referendumului local.

Consiliul local realizează şi alte competențe stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), oraşului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului.

Atribuțiile consiliilor raionale

Consiliul raional realizează în teritoriul administrat următoarele competențe de bază[51]:

a) aprobă organigrama şi statele de personal ale aparatului preşedintelui raionului, ale direcțiilor şi ale altor subdiviziuni subordonate consiliului raional, precum şi suma totală a cheltuielilor necesare pentru asigurarea activității lor;

b) aprobă bugetul raional, contul de încheiere a exercițiului bugetar, precum şi modul de utilizare a fondurilor speciale;

c) decide privind administrarea bunurilor domeniilor public şi privat ale raionului;

---

[51] *Ibidem, art.43 al.1*

d) decide, în condiţiile legii, darea în administrare, concesionarea, darea în arendă ori locaţiune a bunurilor domeniului public al raionului, precum şi a serviciilor publice de interes raional;

e) decide, în condiţiile legii, vînzarea, privatizarea, concesionarea, darea în arendă ori locaţiune a bunurilor domeniului privat al raionului;

f) decide efectuarea auditului intern;

g) decide asupra lucrărilor de proiectare, construcţie, întreţinere şi modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condiţiile Legii cu privire la locuinţe, precum şi altor obiective din domeniul economic, social, comunal şi de agrement de interes raional;

h) decide punerea la evidenţă a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătăţirea condiţiilor locative în conformitate cu Legea cu privire la locuinţe;

i) decide organizarea, în limitele competenţei sale, a serviciilor publice de interes raional şi aprobă tarifele la serviciile cu plată, prestate de acestea;

j) aprobă strategii, prognoze, planuri şi programe de dezvoltare social-economică a raionului, programe de refacere şi protecţie a mediului înconjurător, programe de utilizare a forţei de muncă în teritoriu, monitorizează realizarea acestora;

k) alege din rîndul consilierilor, în condiţiile prezentei legi, preşedintele raionului;

l) alege, la propunerea preşedintelui raionului, vicepreşedinţii, în condiţiile prezentei legi;

m) desemnează reprezentantul său în instanţa de judecată în litigiile privind legalitatea deciziilor adoptate şi în cele care rezultă din raporturile cu alte autorităţi publice;

n) desemnează, pe bază de concurs desfăşurat conform legislaţiei în vigoare, secretarul consiliului raional şi conducătorii instituţiilor şi subdiviziunilor din subordine;

o) aprobă regulamentul consiliului raional;

p) decide sau, după caz, propune înfiinţarea, în condiţiile legii, de instituţii publice şi întreprinderi de interes raional, precum şi participarea la fondarea societăţilor comerciale;

q) aprobă, în condiţiile legii, norme specifice pentru structurile autonome şi pentru instituţiile publice pe care le înfiinţează;

r) decide înfiinţarea, reorganizarea şi lichidarea instituţiilor social-culturale de interes raional şi asigură buna lor funcţionare, în limita alocaţiilor prevăzute la bugetul respectiv;

s) decide organizarea şi desfăşurarea de activităţi ştiinţifice, instructiv-educative, cultural-educative, sportive şi de tineret, de interes raional;

t) decide, în condiţiile legii, asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări şi servicii de interes public, promovarea şi protejarea intereselor autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi colaborarea cu agenţi economici şi asociaţii obşteşti din ţară şi din străinătate, în scopul realizării unor acţiuni sau lucrări de interes comun;

u) aproba simbolica raionului.

Consiliul raional poate realiza şi alte competenţe în condiţiile legii, cu condiţia asigurării surselor de finanţare pentru acoperirea integrală a costurilor realizării lor.

Atribuţiile primarului

În exercitarea mandatului său primarul are următoarele atribuţii[52]:

a) asigură executarea deciziilor consiliului local;

b) propune, în condiţiile legii, organigrama şi statele primăriei, schema de salarizare a personalului acesteia şi le supune aprobării consiliului local;

c) numeşte, stabileşte atribuţiile şi eliberează din funcţie şefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordine, personalul primăriei, conduce şi controlează activitatea acestora, contribuie la formarea şi reciclarea profesională;

d) stabileşte atribuţiile viceprimarului (viceprimarilor);

e) asigură elaborarea proiectului de buget local al unităţii administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar şi a contului de încheiere a exerciţiului bugetar şi le prezintă spre aprobare consiliului local;

f) exercită funcţia de ordonator principal de credite al satului (comunei), oraşului (municipiului); verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea şi cheltuirea mijloacelor de la bugetul local şi informează consiliul local despre situaţia existentă;

g) răspunde de inventarierea şi administrarea bunurilor domeniului public şi celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului), în limitele competenţei sale;

h) exercită, în condiţiile legii, supravegherea activităţilor din tîrguri, pieţe, oboare, parcuri, spaţii verzi, locuri de distracţie şi agrement şi ia măsuri operative pentru buna lor funcţionare;

i) propune consiliului local schema de organizare şi condiţiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcţionare a serviciilor respective de gospodărie comunală;

---

[52] *Ibidem, art.29 al.1*

j) conduce, coordonează şi controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcţionarea serviciului stare civilă, a autorităţii tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistenţă socială şi ajutor social;

k) eliberează autorizaţiile şi licenţele prevăzute de lege;

l) asigură securitatea traficului rutier şi pietonal prin organizarea circulaţiei transportului, prin întreţinerea drumurilor, podurilor şi instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat;

m) asigură repartizarea fondului locativ şi controlul asupra întreţinerii şi gestionării acestuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

n) reprezintă colectivitatea locală în relaţiile cu alte autorităţi publice, persoane fizice sau juridice din ţară sau din străinătate, precum şi în instanţele judecătoreşti, în condiţiile legii; semnează actele şi contractele încheiate în numele colectivităţii locale, cu excepţiile prevăzute de lege;

o) prezintă consiliului local, anual şi ori de cîte ori este necesar, rapoarte cu privire la situaţia social-economică a satului (comunei), oraşului (municipiului);

p) înregistrează asociaţiile obşteşti care intenţionează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

q) exercită, în numele consiliului local, funcţiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor şi a curatorilor;

r) coordonează activitatea de asistenţă socială privind copiii, persoanele în etate, invalizii, familiile cu mulţi copii, alte categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociaţiilor obşteşti de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului);

s) asigură elaborarea planului general de urbanism şi a documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului şi le prezintă spre aprobare consiliului local, în condiţiile legii;

t) constată încălcările legislaţiei în vigoare comise de persoane fizice şi juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora şi, după caz, sesizează organele de drept, acestea fiind obligate să reacţioneze cu promptitudine, în condiţiile legii, la solicitările primarului;

u) ia măsuri de interzicere sau de suspendare a spectacolelor, reprezentaţiilor sau altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri, care atentează la ordinea şi liniştea publică;

v) propune consiliului local consultarea populaţiei prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări;

w) stabileşte locul desfăşurării întrunirilor publice şi condiţiile ce ţin de securitatea şi igiena generală a habitatului uman;

x) ia, în comun cu autorităţile centrale de specialitate şi cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire şi diminuare a consecinţelor calamităţilor naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor şi epi-

zootiilor şi, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici şi instituțiilor publice din localitate;

y) sprijină colaborarea cu localități din alte țări, contribuie la extinderea cooperării şi a legăturilor directe cu acestea.

În calitatea sa de autoritate publică locală executivă, exercită şi alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local.

Atribuțiile preşedintelui raionului:

Pornind de la domeniile de activitate ale autorității publice raionale, preşedintele raionului exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază[53]:

a) asigură executarea deciziilor consiliului raional;

b) asigură, în limitele competenței sale, respectarea Constituției, a legilor şi altor acte normative;

c) contribuie la menținerea ordinii publice, asigurarea securității şi apărarea drepturilor cetățenilor;

d) contribuie la buna colaborare a serviciilor publice desconcentrate în soluționarea problemelor de interes raional;

e) înregistrează asociațiile obşteşti de interes raional care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă, remite informația de rigoare autorităților abilitate;

f) convoacă şedințele consiliului raional şi asigură prezența consilierilor;

g) semnează actele şi contractele încheiate în numele raionului sau al consiliului raional;

h) asigură elaborarea proiectului bugetului raional şi a contului de încheiere a exercițiului bugetar şi le supune aprobării consiliului raional;

i) exercită funcția de ordonator principal de credite al raionului;

j) verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea mijloacelor la bugetul raional şi cheltuirea lor, informează operativ consiliul raional despre situația existentă;

k) coordonează şi controlează activitatea serviciilor publice ale consiliului raional; audiază rapoartele şi informațiile şefilor acestor servicii şi propune soluții pentru îmbunătățirea activității acestora;

l) prezintă consiliului raional, spre examinare şi aprobare, contul de încheiere a exercițiului bugetar pe semestrul I, pe 9 luni şi cel anual;

m) contribuie la realizarea, la nivel raional, a măsurilor de protecție a populației în caz de calamități naturale şi tehnogene, de catastrofe, incendii, epidemii, epifitotii şi epizootii, ia măsuri de prevenire a situațiilor excepționale, de reducere a prejudiciului şi de lichidare a consecințelor;

---

[53] *Ibidem, art.53 al.1*

n) propune consiliului raional să consulte, prin referendum, populaţia în probleme locale de interes deosebit şi, în temeiul deciziei consiliului, ia măsuri în vederea organizării referendumului;

o) contribuie la desfăşurarea, pe teritoriul raionului, în conformitate cu legislaţia electorală, a alegerilor autorităţilor administraţiei publice reprezentative de toate nivelurile şi a referendumurilor;

p) asigură colaborarea raionului cu alte unităţi administrativ-teritoriale, inclusiv din alte ţări;

q) prezintă, la solicitarea consiliului raional, informaţii despre activitatea sa şi a serviciilor publice din subordine.

(2) Preşedintele raionului, în calitatea sa de autoritate publică executivă, poate îndeplini şi alte atribuţii prevăzute de legislaţia în vigoare sau încredinţate de consiliul raional.

Actele autorităţilor publice locale

Actele emise de consiliul local

În realizarea competenţelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, cu excepţia cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi[54]. În cazul parităţii de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în şedinţa următoare.

Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), oraşului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor şi impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităţilor şi amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituţii publice din ţară sau din străinătate se adoptă cu votul majorităţii consilierilor aleşi.

Deciziile privind iniţierea revocării primarului se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleşi.

Consiliul local poate stabili adoptarea unor decizii prin vot secret sau prin vot nominal.

Proiectele de decizii sînt propuse de consilieri şi/sau de primar.

Pentru intrarea în vigoare a deciziilor consiliului local, acestea se semnează, în cel mult 5 zile de la data desfăşurării şedinţei lui, de preşedintele acesteia şi se contrasemnează de secretarul consiliului[55]. Deciziile privind numirea şi eliberarea din funcţie a secretarului consiliului nu se contrasemnează. Pentru fiecare şedinţă, consiliul desemnează un consilier care va semna decizia consiliului în cazul în care preşedintele şedinţei se va afla în imposibilitatea de a o semna.

---

[54] *Ibidem, art.19 al.3*

[55] *Ibidem, art.20 al.1*

În cazul în care secretarul consiliului consideră că decizia consiliului este ilegală, el este în drept să nu o contrasemneze şi să solicite consiliului reexaminarea acestei decizii.

Deciziile cu caracter normativ intră în vigoare la data aducerii la cunoştinţă publică prin publicare sau prin afişare în locuri publice, iar cele cu caracter individual - la data comunicării persoanelor vizate.

Actele emise de consiliul raional

În realizarea competenţelor sale, consiliul raional adoptă decizii cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, cu excepţia cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi[56].

Deciziile se semnează de preşedintele şedinţei şi se contrasemnează de secretarul consiliului. În rest dispoziţiile privitoare la deciziile consiliului local se aplică şi deciziilor consiliului raional.

Actele emise de primar

În exercitarea atribuţiilor sale, primarul emite dispoziţii cu caracter normativ şi individual[57].

Dispoziţiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, direcţiei teritoriale control administrativ şi intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoştinţă publică.

Dispoziţiile cu caracter individual devin executorii după ce sînt aduse la cunoştinţă persoanelor vizate.

Actele emise de preşedintele raionului

În exercitarea atribuţiilor sale, preşedintele raionului emite dispoziţii cu caracter normativ şi individual[58].

Dispoziţiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, direcţiei teritoriale control administrativ şi intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoştinţă publică.

Dispoziţiile cu caracter individual devin executorii după ce sînt aduse la cunoştinţă persoanelor vizate în ele.

Preşedintele raionului este în drept să emită dispoziţii numai în chestiuni ce ţin de competenţa sa. Dispoziţiile preşedintelui raionului sau, după caz, ale vicepreşedintelui raionului se consemnează într-un registru special.

---

[56] *Ibidem, art.46 al.1*
[57] *Ibidem, art.32 al.1*
[58] *Ibidem, art.54 al.1*

La emiterea dispozițiilor, preşedintele raionului are dreptul să consulte direcția teritorială control administrativ, conducătorii sau reprezentanții autorităților administrației publice atît locale, cît şi centrale.

Problemele din activitatea practică a organelor din administrația publică locală:

1. Stabilirea unor relații ocazionale dintre APL şi ONG.

Republica Moldova este un stat apărut recent pe harta politică a lumii. Drept consecință a acestui fapt ONG veritabile, au apărut şi ele relativ recent. O democarție tânără cum este Republica Moldova nu a reuşit încă să perceapă necesitatea existenței ONG, dar mai ales necesitatea colaborării cu structurile nestatale. Din aceste considerente contactele dintre subiecții menționați, inclusiv la nivel local, sunt o mare raritate în activitatea admisntrațiilor publice locale.

Pasul pe care ar urma să-l facă APL este cel în direcția invitării ONG-urilor spre colaborare şi deschiderii autorităților publice către un control obştesc al activității lor. Un asemenea mecanism va contribui semnificativ la responsabilizarea factorilor de decizie din cadrul administrațiilor locale, dar şi a membrilor societății care astăzi manifestă o mare indiferență față de problemele locale, va dinamiza procesul de satisfacere a necesităților locale şi va spori calitatea soluțiilor adoptate.

2. Din cauza lipsei unui mecanism de aplicare în practică a Legii cu privire la descentralizarea administrativă are loc în practică suprapunerea de competențe între diferite niveluri ale administrației publice.

3. Diminuarea principiului descentralizării şi reducerea gradului de autonomie, inclusiv financiară:

- aprobarea de către autorităților raionale şi centrale a deciziilor privind administrarea resurselor bugetare;

- implicarea autorităților raionale şi centrale la elaborarea şi executarea bugetelor locale şi la planificarea economică de nivel local. Suntem de părerea că autorităților raionale şi centrale trebuie să-şi schimbe atitudinea față de autoritățile locale, de la supraveghere şi control la susținere şi facilitare. Iar susținerea nu trebuie să încalce principiul non-discriminării. La practică această susținere se aplică în dependență de opiniile politice a populației din aceste localități.

4. Problema legată de autonomia financiară din cadrul APL din Republica Moldova a fost abordată şi în cadrul Congresului Autorităților Locale şi Regionale ale CE: dependența resurselor financiare ale autorităților locale de transferrul de la bugetul central şi raional; supravegherea stringentă… Rezolvarea acestor probleme se poate realiza prin intermediul descentralizării veritabile şi autonomiei financiare lărgite. De aici propunem ca colectivitățile locale să dispună de fiscalitate proprie; veniturile proprii ale unităților administrative teritoriale să

fie percepute direct pe conturi bancare; asigurarea transparenței a veniturilor şi cheltuielilor; reducerea metodelor de control fiscal.

Bibliografie

Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. – Chişinău: Moldpres, 2003.

Legea Republicii Moldova privind administrația public locală, nr.436 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35 din 9 martie 2007;

Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr.435 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29 din 2 martie 2007.

Prezentat la redacție
la 11 septembrie 2006

CARACTERISTICI INSTITUȚIONALE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA[59]

Sergiu CORNEA
Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept şi Administrație Publică, Catedra Administrație Publică, conferențiar

Valentina CORNEA
Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept şi Administrație Publică, Catedra Administrație Publică, lector superior

This article reveals the institutional characteristics of local public administration in the Republic of Moldova - local autonomy, decentralization of public services, eligibility of public authorities, and consultation of citizens in issues of major interest.

From institutional point of view, the local public administration in the Republic of Moldova is insufficiently developed. Local autonomy is performed with long postponement. Most of the population is still under the influence of the idea that all the problems are solved at the central administration level,

[59] *Recenzent – doctor în ştiințe politice Alina MOROZAN*

while the local public officials are just some executive agents at the local level. Options related to decentralization as a requirement of administration's approach by the administratives, have been manifested more as a way of the central authorities to get rid of the problems that they themselves can not solve.

Citizens' behavior in Moldova shows on a limited degree of control that can occur in connection with the social and political process. Forms of realization of the principle of consultation of citizens in matters of particular interest are consultations, public hearings and conversations. Although legally regulated, the referendum failed to materialize itself into a viable institution of participation.

In this connection it is necessary to take into account the fact that the structure of the resistance of local public administration consists of its institutional roles, and assimilation of these ones is achieved on the basis of access to media materials.

Orice sistem, inclusiv cel administrativ, funcţionează prin intermediul instituţiilor sale. Instituţiile, în sens larg, sunt unitatea imediat superioară individului,[60] sau sistem de norme ce reglementează o arie socială – familia, sistemul de rudenie, sistemul de conducere politică. În sens restrâns instituţiile sunt sisteme publice – guvern, ministere, primărie, consiliu raional. Cele mai multe abordări sunt circumscrise ideii că instituţiile influenţează strategiile actorilor, adică modul în care aceştia încearcă să-şi atingă scopurile. Acest lucru este evident datorită faptului că instituţiile determină: a) cine sunt actorii legitimi, b) numărul de actori, c) ordonarea acţiunii, şi într-o mare măsură, d) ce informaţii vor avea actorii despre intenţiile fiecăruia dintre ei.[61]

Caracteristicile instituţionale ale administraţiei publice locale din Moldova pot fi prezentate în două registre distincte. Primul registru se referă la structura organizatorică, cel de-al doilea la legitimitatea instituţiei. Prezentul demers îşi propune o abordare a modului în care se manifestă administraţia publică locală şi efectele acesteia asupra comportamentului uman, astfel, încât să devină posibil formularea unor răspunsuri la următoarele întrebări:

1. Ce permite administraţiei publice locale să funcţioneze eficient în unele localităţi şi ineficient în altele?
2. De ce reformele succesive din ultimii ani nu au justificat mizele pentru are au fost elaborate?
3. Care aspecte trebuie să fie considerate primordiale în perfecţionarea administraţiei publice locale din Moldova?

---

[60] *Brăilean T. Dezvoltare locală. Instituţii şi politici. - Iasi: Universitatea "Al.I.Cuza", Centrul de studii europene, 2004, p.61.*

[61] *Goodin R.E., Klingeman H.-D. (eds.) Manual de ştiinţă politică. - Iaşi: Polirom, 2005, p.138.*

4. Ce tipuri de aranjamente instituţionale ar asigura eficienţa democraţiei, în cazul nostru, la nivel local?

Înţelegerea implicaţiilor instituţionale este una dintre problemele cele mai dificile atât pentru ştiinţa politică, cât şi pentru sociologie.

Dificultatea este dată de faptul că instituţiile care funcţionează bine în anumite condiţii sociale şi economice s-ar putea să fie ineficiente în altele. S-a demonstrat, spre exemplu, că pentru consolidarea democraţiei, structurile prezidenţiale sunt mai puţin potrivite decât sistemele parlamentare; sistemele parlamentare, combinate cu alte instituţii de acomodare politică între grupuri opuse ar putea asigura guvernarea democratică şi aduce stabilitate socială unor societăţi profund divizate, pe când instituţiile corporatiste, miza cărora era de a asigura creşterea economică, au devenit mai degrabă probleme decât soluţii.[62]

Schimbările fundamentale care au afectat viaţa social-politică în Moldova în perioada de după 1991 au produs modificări considerabile în gândirea administrativă şi a furnizării de servicii sociale. Statul se retrage din funcţia sa de principal furnizor de bunăstare în sensul că el va avea doar rolul de a coordona activitatea unor agenţi care vor lucra direct în comunitate. Rolul esenţial în asigurarea bunăstării sociale revine colectivităţii teritoriale locale, care nu este „doar beneficiarul pasiv al economiei sau al beneficiilor sociale oferite de către stat", ci are propriile resurse pe care le poate mobiliza şi „poate dezvolta mecanisme specifice de producere a bunăstării, complementar cu / si în prelungirea celor ale economiei si statului".[63] Astfel, Moldova se angajează într-un proces de descentralizare, opţiune care a necesitat o revizuire a legislaţiei în vigoare la acel moment.

Procesul s-a dovedit a fi foarte îndelungat, cu eforturi numeroase de reformare şi racordare a legislaţiei naţionale în domeniul administraţiei publice la standardele europene. În plan cronologic, se disting câteva perioade: (1) 1991-1994, (2) 1994-1998, (3) 1998-2003, şi (4) 2003-2006.[64] Actorii legitimi, numărul acestora, instituţiile, au variat în funcţie de perioadă şi miza reformei.

Evenimentul major al primei perioade (1990 – iunie 1994) îl constituie adoptarea *Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr.635-XII din 10 iulie 1991*. În această perioadă trebuia să aibă loc descentralizarea puterii, concentrată în mâinile sovietelor raionale, orăşeneşti şi extinderea competenţelor lor conducerii unităţilor-teritoriale de bază – comunei (satului) şi oraşului. Pâna la formarea judeţelor, teritoriul republicii rămânea divizat în raioane, conducerea operativă fiind asigurată la nivelul raioanelor de preşedintele comitetului executiv, iar la nivelul oraşelor, orăşelelor şi satelor – de către primari.

---

[62] *Ibidem, p.143.*

[63] *Zamfir C. (coord.) Politici sociale în România, 1990-1998. - Bucureşti: Editura Expert, 1999, p.99.*

[64] *Descentralizarea: elementele unui model / IDIS „Viitorul. – Chişinău: TISH, 2006, p.15.*

Perioada (1994 - decembrie 1998) este marcată de adoptarea la 29 iulie 1994, a Constituției Republicii Moldova, care conține prevederi exprese asupra elementelor de bază ale noului sistem de administrare publică locală: art.109 fixează principiile de bază ale administrației publice locale; art.110 stabileşte organizarea administrativ-teritorială a țării, art.111 oferă posibilitatea acordării unor localități statute speciale de autonomie; art.112 determină structura autorităților săteşti şi orăşeneşti; art.113 stipulează funcțiile consiliului raional. Tot în această perioadă, Parlamentul, prin *Legea Republicii Moldova din 23 decembrie 1994 privind Statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz Yeri)* a oferit un statut special minorității naționale găgăuze din sudul republicii numit "Unitatea Administrativ-Teritorială Găgăuzia" (UTAG).

Primele alegeri locale se desfăşoară în 1995, când pentru prima dată, pe bază de pluripartitism au fost aleşi 904 primari ai oraşelor, satelor, (comunelor), iar 99 au fost numiți în funcție prin decrete prezidențiale. Însă, numai la doi ani de aflare în funcție, au demisionat din diferite motive 74 de primari.[65]

În a treia perioadă (1998-2003) teritoriul republicii este organizat în 10 unități administrativ-teritoriale de nivelul II (județe), 644 comune constituie primul nivel, 14 oraşe – municipii, Unitatea Administrativ-Teritorială Găgăuzia şi Municipiul Chişinău.[66] Un fapt pozitiv este considerat micşorarea numărului de comune, pornind de la 2.500 de locuitori pentru o comună. La fel, extrem de importantă este şi constituirea instituției prefectului - reprezentantul Guvernului în teritoriu. Prefectul este înzestrat cu atribuții concrete de administrare a serviciilor publice județene, fără a interveni în sfera de activitate a autorităților reprezentative locale, legea atribuindu-i numai funcția de a veghea respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale.

A patra perioadă (2003-2006) este marcată în primul rând de revenirea la raioanele de tip sovietic. Modelul la care s-a revenit a lichidat unele instituții validate în ultimii ani – Instituțiile Prefecturii, Consiliile Județene) şi a altor instrumente care au servit drept bază a consolidării autonomiei locale în Moldova cum ar fi: determinarea şi executarea autonomă a bugetelor locale, garanții legale ale autorităților publice locale de a fi protejate de abuzurile guvernului.

Finele anului 2006 pune începutul unei alte perioade, pe care în mod generic o putem numi perioadă a perfecționărilor. În scopul ajustării practicilor şi normelor legislative interne la principiile Cartei Europene a autonomiei locale şi al creării unui sistem eficient de funcționare a administrației publice locale, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, la finele anului 2006, un pachet de

---

[65] *Platon M., ş.a. Istoria administrației publice din Moldova. - Chişinău, 1999, p.443.*

[66] *Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. // Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. - Chişinău: Cartier, 2000, p.9.*

legi,[67] precum *Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind administraţia publică locală, Legea cu privire la dezvoltarea regională.* Elaborarea noului pachet de legi a fost determinată de necesitatea consolidării autonomiei locale, imperativ prevăzut în SCERS, Planul de acţiuni UE – Republica Moldova, Strategia de reformă a administraţiei publice centrale şi alte documente strategice. Teritoriul rămâne a fi divizat în unităţi de nivelul I şi nivelul II. Din nivelul I fac parte 898 sate (comune), oraşe (municipii), din nivelul doi fac parte 32 de raioane, Municipiul Chişinău şi unităţi teritorial autonome cu statut juridic special (actualmente unitatea teritorial autonomă Găgăuzia) – în total 932 unităţi teritorial-administrative. În peisajul instituţional apare Ministerul Administraţiei Publice Locale. Crearea Ministerului a generat dezbateri în societate, argumentându-se irelevanţa. De regulă ministerele au responsabilităţi sectoriale, de specialitate – educaţie, sănătate, cultură, finanţe, afaceri interne şi externe, apărare etc. Structurile desconcentrate ale ministerului sunt create în baza principiului regionalizării – 8 direcţii teritoriale pentru control administrativ la Bălţi, Cahul, Chişinău, Edineţ, Floreşti, Hânceşti, Orhei şi Ungheni. Implantarea acestor structuri în cele 8 oraşe indică recunoaşterea faptului că revenirea la raioane a fost o eroare guvernamentală regretabilă.[68]

Prezentarea etapelor în evoluţia şi constituirea administraţiei locale în Republica Moldova demonstrează existenţa bazelor instituţionale şi juridice de funcţionare. Însă, modul în care stipulările legislative îşi găsesc aplicabilitate practică, conturează anumite caracteristici şi dimensiuni administraţiei publice locale, privită ca sistem instituţional. În acord cu exigenţele impuse de transformările social-politice, legislaţia naţională formulează preeminenţa unor principii fundamentale de organizare şi funcţionare: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităţilor publice, consultarea cetăţenilor în probleme de interes major.

Considerăm că, în cazul unei structuri precum administraţia publică locală, formularea lor nu urmăreşte prescrierea sau explicarea unor situaţii specifice, ci mai degrabă se urmăreşte o corelare a cerinţelor sociale cu eficienţa acestei stru-

---

[67] *În raportul asupra proiectelor de legi privind administraţia publică locală, descentralizarea adminisatrativă şi finanţele publice locale elaborat de către DG 1 – Direcţia Cooperare pentru Democraţia Locală şi Regională pe baza avizelor şi propunerilor Profesorului R.Hertzog (Universitatea din Strasbourg, Franţa) şi a Profesorului M.Balducci (Universitatea din Florenţa şi Şcoala Naţională de Administrare Publică, Italia), se menţionează că legea aduce îmbunătăţiri incontestabile în comparaţie cu ea anterioară. Punctele care au dat ocazie observaţiilor critice din partea experţilor Consiliului Europei sunt separarea bugetelor de stat, raionale şi săteşti; o mai bună deosebire dintre competenţele proprii şi delegate, însă care ar mai trebui să fie precizată; inovaţii privind controalele, anume un dispozitiv foarte avansat de control (audit) intern; participarea cetăţenilor; etc.*

[68] *Osoianu I. Consolidarea capacităţii administrative pentru implementarea Planului de acţiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. – Chiişinău: Bons Offices, 2006, p.36.*

cturi**.** Transpuse în limbaj sociologic vom trata principiile ca instituţii cu rol normativ, prin care se ating scopurile colective, se formează şi se modifică comportamentele indivizilor.

Instituţia autonomiei locale are rol definitoriu în constituirea structurilor administrative locale, atrăgând după sine reprezentarea locală, prin care colectivităţile locale administrează de sinestătător o parte importantă a treburilor publice. Etimologic, autonomie vine din limba greacă şi înseamnă ”a institui” propriile reguli. Conceptul de autonomie locală, în ţări diferite şi în timpuri diferite, de către autori diferiţi a fost tratat în mod diferit. În termeni juridici, autonomia locală este definită în doctrină şi în legislaţie ca fiind dreptul autorităţilor administraţiei publice locale de a hotărî, cu respectarea legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care sunt date, prin lege, în competenţa altor organe.[69] Sub aspect sociologic autonomia este purtătorul de bază al identităţilor culturale, comunitare, sociale şi etnice a unei colectivităţi teritoriale.[70] În viziunea unor autori autonomia este concepută mai degrabă ca o putere de decizie liberă, ca o facultate continuă în autoritatea de a decide într-o anumită sferă de atribuţii locale, în care interesele locale trebuie să fie reglementate şi girate sub controlul unei autorităţi superioare.[71]

Conţinutul conceptului de autonomie locală este elucidat de factorii care-i asigură funcţionalitatea şi care sunt reflectaţi în Carta Europeană a Autonomiei Locale. Autonomia locală este determinată de elemente componente precum:

a) existenţa unei colectivităţi locale;

b) existenţa unor mijloace materiale şi financiare aflate în gestionarea colectivităţilor locale;

c) provenienţa locală a factorilor de decizie din administraţia locală;

d) autonomia faţă de autorităţile centrale.

Discuţiile privind colectivitatea locală implică două probleme: numărul şi mărimea acestora şi criteriile de delimitare. Conform legislaţiei în vigoare teritoriul Republicii Moldova este divizat în raioane, oraşe, sate, stabilind astfel condiţiile de bază pentru organizarea administrativă a ţării, organizată în acest fel pe două nivele: oraşe şi comune - nivelul I, raioane – nivelul II.

Constatăm că actuala divizare a teritoriului nu corespunde criteriilor de eficienţă şi nu constituie un suport real pentru afirmarea autonomiei locale. Această teză poate fi susţinută prin argumente de ordin economic şi sociologic. Indicatorul „numărul unităţilor de administraţie locală” şi „numărul unităţilor în fiecare nivel” se aplică la evaluarea structurii şi capacităţii administrative. Prin capacitate administrativă se înţelege ansamblul resurselor materiale, instituţionale

---

[69] *Petrescu R.N. Drept administrativ. vol.I. - Cluj-Napoca, Ed. Cordial-Lex, 1997, p.98.*

[70] *Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. - Chişinău: Cartier, 2000, p.27.*

[71] *Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. - Chişinău, 1998, p.11.*

şi umane de care dispune o unitate teritorial-administrativă, precum şi acţiunile pe care le desfăşoară aceasta pentru exercitarea competenţelor.[72] Analizând delimitarea teritorială a statelor din Europa Centrală şi de Est observăm că aceasta variază atât ca număr al unităţilor administrative, cât şi aranjarea pe diferite nivele. Spre exemplu, Lituania, cu o populaţie de 3,6 mln., are 60 de unităţi administrative cu o populaţie medie cca 60.000 persoane, iar Moldova, cu o populaţie comparabilă de 3,4 mln. persoane, are 898 unităţi teritorial administrative cu o populaţie medie de cca 3.800 persoane.[73]

Tabelul 1. Numărul unităţilor administrative în diferite ţări

Indicatorul	*Danemarca*	*Ungaria*	*Lituania*	*România*	*Ucraina*	*Moldova*
Populaţia	5,387 mln	10,007 mln	3,597 mln	22,333 mln	48,4 mln	3,386 mln
Administraţia regională	Lipseşte	7 regiuni	10 regiuni	Lipseşte	27 regiuni	Lipseşte
Administraţia locală de nivelul II	14 regiuni	19 unităţi regionale	lipseşte	41 judeţe	490 raioane; 451 UTA	32 raioane
Mărimea medie UTA de nivelul II	384.786	526.676	-	544.711	51.435	96.743
Administraţia locală de nivelul I	275 municipalităţi	3177 UTA	60 municipalităţi	2.951 UTA	30.000 UTA	898 UTA
Mărimea medie UTA de nivelul I	16.570	3.150	59.944	7.568	1.613	3.771

Sursa: Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. – Chişinău: Epigraf, 2006, p.49

Este evident, că unităţile teritorial-administrtaive de dimensiuni mai mari dispun de mai multe resurse materiale, instituţionale şi se pot autoadministra mai eficient, în comparaţie cu cele mici, care reclamă costuri administrative mai mari.

Argumentul sociologic ţine de faptul că, colectivităţile teritoriale locale se prezintă ca o reţea socială. Orice organizare socială a configurat o anumită reţea de colectivităţi, care se transformă odată cu schimbarea sistemului social. Fragmentarea teritoriului în funcţie de ideologii, ignorând tradiţia istorică are profunde conotaţii sociologice. Cohen opinează că realitatea graniţelor colectivităţii stă în gândire, în semnificaţiile pe care oamenii le ataşează acestora şi nu în formele lor structurale. Într-o comunitate, chiar dacă graniţele sale structurale ră-

---

[72] *Secrieru A. Stratulat O. Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. // Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. - Chişinău: Epigraf, 2006, p.21.*

[73] *Ibidem, p.49.*

mân intacte sau nu, realitatea comunităţii stă în percepţia membrilor cu privire la vitalitatea culturii ei. Oamenii construiesc comunităţile de o manieră simbolică, făcând din ea o sursă a semnificaţiei, un depozitar al acesteia, precum şi un referent al identităţii.[74]

Istoric, reţeaua de colectivităţi în Basarabia, cu denumirile specifice vremii, a variat între 6 şi 8, fapt care confirmă tradiţia istorică a abordării regionaliste a teritoriului. Încă la începutul sec.XIX terenurile arabile ale Basarabiei au fost „regionalizate” în 3 grupe de judeţe: nord (judeţele Hotin, Bălţi şi Soroca), centru (Chişinău şi Orhei) şi sud (Akerman, Tighina şi Ismail). De asemenea, în perioada sovietică, în schema de amplasare a forţelor de producţie au fost evidenţiate 4 „subregiuni” economice - nord, centru, sud-est şi sud.[75]

Fărâmiţarea excesivă a teritoriului este caracteristică sistemului de administrare sovietic. O asemenea „tehnologie a puterii”, cum o numea M.Foucolt, bazată pe densitatea circuitelor de control instituţional, este specifică regimurilor totalitare.[76] Numărul raioanelor în perioada sovietică a ajuns până la 82, urmând o reducere până la 31, după care creşte până la 40, delimitare care se menţine până la proclamarea independenţei Republicii Moldova.[77]

Deşi nu întotdeauna graniţele fizice se suprapun cu reprezentarea mentală, considerăm că menţinerea graniţelor istorice ar fi contribuit într-o măsură mai mare la formarea reprezentărilor mentale de apartenenţă la un teritoriu, motivând un angajament al persoanei în relaţiile comunitare. În condiţiile autonomiei locale, când colectivitatea teritorială locală este responsabilă de soluţionarea propriilor probleme, acest aspect este foarte important.

Referitor la numărul optim al locuitorilor unei colectivităţi teritoriale, studiile internaţionale demonstrează că acesta trebuie să fie de 5-6 mii. Datele prezentate în tabelul 2 demonstrează că în Moldova ponderea colectivităţilor teritoriale locale care întrunesc condiţia numărului optim de locuitori este de aproximativ 8%.

În Republica Moldova limita minimă de la care o colectivitate teritorială locală poate avea primărie a fost fixată la 1.000 locuitori. Asemenea localităţi mici, doar dacă nu se vor asocia cu altele, nu vor putea presta eficient servicii publice (drumuri, apeducte, gazificare, construcţii si reparaţii capitale etc.) care solicită resurse financiare ce pot fi acumulate doar având mai multe surse de constituire a veniturilor în bugetele locale.

---

[74] *Zamfir C., Stănescu S. (coord.). Enciclopedia dezvoltării sociale. - Iaşi: Polirom, 2007, p.120.*

[75] *Roşcovanu M. Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană. Elemente de strategie. – Chişinău: IPP, 2003, p.31.*

[76] *Matei A. Analiza sistemelor administraţiei publice. - Bucureşti: Editura Economică, 2003, p.85.*

[77] *Cornea S. Unele consideraţii privind organizarea administrativă a teritoriului statului. // Administrarea publică, №1-2, 2004, p.31.*

Decupajul teritoriului statului în unităţi teritorial-administrative are loc în scopul realizării unitare a puterii de stat şi realizării unor interese publice locale ale colectivităţilor integrate în unităţile respective. Aceste interese publice sunt căi de comunicaţie, centre de sănătate, instituţii culturale şi de învăţământ, centre culturale ş.a. Pentru a presta aceste servicii sunt necesare importante surse financiare. Cu cât mai mici vor fi unităţile administrativ-teritoriale de nivelul doi, cu atât mai mici vor fi şi posibilităţile financiare. Dacă se trece de la 10 judeţe la 32 de raioane deci, de 3,2 ori se micşorează potenţialul economic şi financiar al unităţilor administrativ-teritoriale. În studiul „Federalizare sau regionalizare? Experienţa europeană, perspectivele Republicii Moldova" se constată că revenirea la 32 de raioane a condiţionat apariţia a circa 300 de primării noi, ceea ce este contrar tendinţei din statele membre ale UE de a micşora numărul unităţilor administrativ-teritoriale de bază (sate, comune şi oraşe).[78]

Datele demonstrează că, în general reforma din 2003 nu a îndreptăţit nici pe de parte speranţele populaţiei. Doar 9% din numărul total al respondenţilor consideră că această reformă a condus la apariţia de servicii noi şi calitative. Circa 43% din respondenţi consideră că birocraţia şi indiferenţa administraţiei s-a mărit, faţă de 19% care se opune acestui punct de vedere. Majoritatea respondenţilor susţin că reforma a însemnat "risipă de resurse" (32%), nu a crescut responsabilitatea individuală a funcţionarilor publici (23%) şi nu a sporit posibilităţile de implicare şi participare ale cetăţenilor în luarea deciziilor la nivel local (35%).[79]

Tabelul 2. Structura localităţilor şi a unităţilor administrativ teritoriale din Republica Moldova după numărul populaţiei

Numărul populaţiei	Localităţi		Unităţi administrativ teritoriale	
	Total	Ponderea (%)	Total	Ponderea (%)
<500	485	28,9	4	0,4
501-1000	321	19,1	99	10,1
1001-1500	245	14,6	147	15,0
1501-3000	379	22,6	420	42,8
3001-4500	111	6,6	158	16,1
4501-6000	54	3,2	63	6,4
6001-7500	20	1,2	26	2,6
7501-9000	17	1,0	12	1,2
>9000	47	2,8	53	5,4
Total	1679	100	982	100

Sursa: Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova, p.49

[78] *Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experienţa europeană, perspectivele Republicii Moldova. – Chişinău, 2003, p.22-23.*

[79] *Monitorul social. Cercetare de opinie publică. - Chişinău, Centrul CIVIS, 2004, p.59.*

Problema divizării judicioase a teritoriului necesită regândirea criteriilor de delimitare. Chiar şi dihotomia rural-urban este considerată de unii sociologi un instrument insuficient de analiză pentru a cuprinde tipurile de colectivităţi teritoriale locale. Sociologii germani folosesc criterii socio-economice, structura colectivităţilor teritoriale locale fiind determinată cu ajutorul ponderii sectoarelor economice. Pe baza triunghiului structural, s-au stabilit patru tipuri principale de comunităţi teritoriale:

1. Comunităţi predominant agricole (sectorul primar deţine peste 50%);
2. Comunităţi predominant industriale (sectorul secundar deţine peste 50%);
3. Comunităţi predominant de servicii (sectorul terţiar deţine peste 50%);
4. Comunităţi mixte (nici un sector nu depăşeşte 50%).

Fiecare dintre aceste patru tipuri cuprinde patru subtipuri, rezultând 16 tipuri teoretice posibile. Întrucât nu toate se regăsesc în realitate, schema tipologică a fost redusă la 8 tipuri principale:

1. Comunităţi agricole (sectorul primar deţine peste 50%);
2. Comunităţi rurale (sectorul primar deţine peste 25-50%);
3. Comunităţi urbanizate (sectorul primar deţine 10-25%)
   a) comunităţi industrializate (sectorul terţiar deţine mai puţin de 30%)
   b) comunităţi echilibrate (sectorul terţiar deţine 30-50%)
   c) comunităţi slab industrializate (sectorul terţiar deţine mai mult de 50%)
4. Comunităţi urbane (sectorul primar deţine mai puţin de 10%)
   a) comunităţi industriale (sectorul terţiar deţine mai puţin de 30%)
   b) comunităţi industriale centralizate (sectorul terţiar deţine de 30-50%)
   c) comunităţi metropolitane (sectorul terţiar deţine peste 50%).[80]

Această tipologie poate fi utilă în regândirea organizării teritoriului Republicii Moldova, Avantajul acestei tipologii este că nu insistă asupra numărului de locuitori. Accentul este pus pe sectoarele din economie. Dacă o colectivitate teritorială locală dispune de suficiente condiţii pentru a dezvolta activităţi în sectoare profitabile şi să acumuleze venituri pentru întreţinerea aparatului administrativ, poate fi recunoscută ca persoană morală de drept public, fără a întruni condiţia unui anumit număr de persoane.

Autorităţile administraţiei publice locale prin care se realizează autonomia locală în oraşe şi sate sunt consiliile locale, cu rol deliberativ şi primarii cu rol executiv. Consiliul local se compune din consilieri aleşi prin vot universal, egal şi direct, secret şi liber exprimat, numărul lor fiind în funcţie de populaţia oraşului sau comunei în condiţiile stipulate în Codul electoral. Numărul de consilieri (tabelul 3) se stabileşte în funcţie de numărul de locuitori ai unităţii teritorial-ad-

---

[80] *Mihăilescu I. Sociologie generală: concepte fundamentale şi studii de caz. - Iaşi: Polirom, 2003, p.276.*

ministrative de la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice.

Tabelul 3. Numărul consilierilor conform art.11 (1) al Legii privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28 decembrie 2006

Numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale	*Numărul de consilieri*
până la 1500	9
între 1501 şi 2500	11
între 2501 şi 5000	13
între 5001 şi 7000	15
între 7001 şi 10000	17
între 10001 şi 20000	23
între 20001 şi 50000	27
între 50001 şi 100000	33
între 100001 şi 200000	35
peste 200000	43

În sens restrâns, alegerile reprezintă un act juridic prin intermediul căruia alegătorii, investiți cu dreptul de vot în baza unor reglementări normative, selectează în mod individual un candidat sau un grup de candidați în organul care îi va reprezenta o perioadă de timp. În urma alegerilor, reprezentanții obțin un mandat de reprezentare colectivă. Colectivitatea locală deleagă acestor reprezentanți dreptul de administrare a intereselor publice locale ale colectivității teritoriale locale.

Legislația Republicii Moldova nu defineşte în mod expres termenul „colectivitate teritorială locală”, dând preferință termenului „unitate teritorial-administrativă”, lăsând să se subînțeleagă prin colectivitate teritorială locală locuitorii dintr-o unitate administrativ-teritorială. Astfel raioanele, oraşele şi satele sunt considerate unități administrativ-teritoriale, fiind reprezentate de propriile autorități publice. Potrivit precizărilor anterioare, referitor la modalitatea de constituire a consiliilor locale, această reprezentare are loc în condițiile unor reguli clar precizate, stabilite printr-o serie de norme constituționale şi legi organice.

Administrarea prin reprezentanți este în esență, o formă de guvernare a statului în care poporul nu exercită direct puterea sa suverană, ci prin intermediul unui for legislativ şi al organelor reprezentative locale, alese de cetățeni. Deşi reprezentarea este bănuită că ar introduce o distorsiune sistematică între aşteptările unora şi deciziile celorlalți şi se apropie mai curând de o târguială politică

decât de un ideal de legitimare raţională[81] aceasta are profunde conotaţii care-i justifică necesitatea şi anume:

- Acţiunea pentru un scop comun, pentru decizii locale şi pentru măsuri administrative presupune convocarea membrilor colectivităţii teritoriale locale. Dificultatea cu care pot fi convocaţi de la primul până la ultimul membru se datorează lipsei de operativitate, şi anume din două puncte de vedere: fizic şi comuniune în cuget şi simţământ. Mai mult, există probleme "care unei întregi comunităţi i-ar fi prea peste mână să le rezolve".[82] În acest caz, alegerea celor mai destoinice persoane din comunitate, care făgăduiesc să reprezinte ceea ce o întreagă comunitate are de săvârşit, are avantajul unei mai mari mobilităţi, al capacităţii de a se strânge mai rapid, de a lua decizii mai precise. Plusul calitativ, prin care prestaţia reprezentanţilor depăşeşte acţiunea nemijlocită a colectivităţii, se bazează exclusiv pe minusul cantitativ al reprezentanţilor.
- Într-un grup mare contratendinţele sunt inevitabile. Acestea au *a priori* fiecare în parte aceeaşi pondere şi sunt lipsite de instanţa hotărâtoare. Expresia adecvată a acestei situaţii se creează atunci când nici măcar majoritatea nu decide, când orice decident zădărniceşte hotărârea sau cel puţin nu este legat personal de ea. Acestui pericol i se opune formarea de organe sociale cel puţin pe două laturi. În primul rând o comisie, o funcţie, o delegaţie etc. va avea competenţă mai mare decât totalitatea celorlalte; aşadar acele fricţiuni şi împotriviri izvorâte din simpla incompetenţă se vor reduce din capul locului. Acea consecinţă a conduitei, care pretutindeni izvorăşte din cunoaşterea obiectivă a lucrurilor şi din excluderea oricărei subiectivităţi oscilante, îi va fi grupului cu atât mai proprie, cu cât conducerea acţiunilor lui speciale se subordonează mai mult unui organ desemnat anume pentru aceasta: de aceea competenţa înseamnă la modul realmente principal unificare, deoarece confuzii există foarte multe, dar la o reprezentare obiectiv corectă toate trebuie să se încheie cu acelaşi rezultat.
- Acţiunea generală a grupului total se va afla din punct de vedere intelectual întotdeauna la un nivel relativ scăzut. Pentru procesele sociale, reprezentarea acţiunii de masă prin contribuţia câtorva reprezentanţi are o finalitate înaltă. Dacă o majoritate cu adevărat va acţiona împreună, atunci acest lucru nu se va întâmpla decât în acele direcţii care fac posibilă o coborâre a omului mai suspus la nivelul omului plasat mai jos. Experienţa arată că adesea adunările masei iau hotărârile cele mai nechibzuite şi mai păguboase. Acesta nu este numai rezultatul acelei nivelări fatale spre în jos, care condiţionează cooperarea unei mase, ci este important şi faptul că într-o mulţime adunată la un loc conducerea va reveni elementelor celor mai temperamentale, mai radicale, mai gălăgioase, iar

---

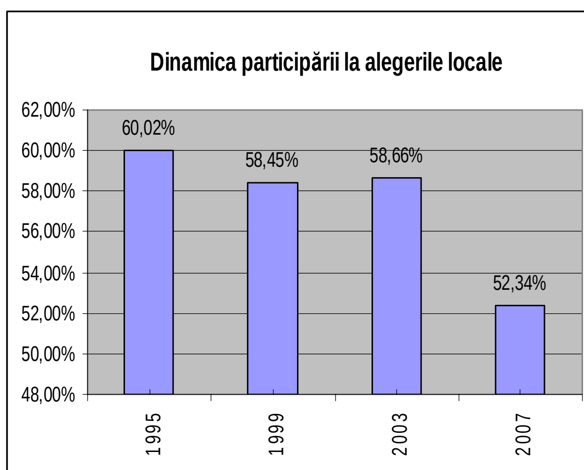
[81] *Dicţionar de probleme politice: 60 de mize ale Franţei contemporane. – Chişinău: Museum, 2002, p.204.*

[82] *Simmel G. Sociologie. Studii privind formele socializării. - Bucureşti: Editura Sigma IG, 2000, p.404.*

nu celor mai reprezentative din punct de vedere intelectual, cărora foarte des le lipseşte subiectivitatea pătimaşă, sugestivitatea cuceritoare.[83]

Analizând alegerile locale desfăşurate în Moldova, putem deduce cum este motivat comportamentul alegătorilor de un şir de factori. Evident, în examinarea oricăror procese sociale exercițiile aritmetice sau schematice trebuie tratate cu o anumită doză de scepticism. Suportul comprehensiv al comportamentului alegătorilor îl constituie piramida motivațională a psihologului american A.Maslow. Teoria sa susține că motivația socială este ierarhizată, şi în comportamentul lor oamenii, practic nu pot sări de la o treaptă motivațională la alta, neglijând consecutivitatea. La baza ierarhiei se află necesitatea oamenilor de a avea siguranță fizică economică, urmată de cea a identificării propriei apartenențe (sociale sau de altă natură). Abia după aceasta comportamentul poate fi motivat de necesitatea afirmării unor valori mai nuanțate. Experții care au analizat procesele de desfăşurare a campaniilor electorale consideră că susținerea unei formațiuni politice este determinată de oferta politică a acesteia. În cele trei campanii electorale au învins formațiunile care au făcut oferte pentru satisfacerea necesităților menționate anterior. În linii mari, formațiunile de stânga şi centru stânga au pus accentul pe asigurarea securității economice şi stabilității în condițiile tranziției, iar cele de dreapta, născute pe valurile mişcării de renaştere naționale au pus în prim plan valorile majore ale acestei mişcări.[84]

În concluzie, comportamentul cetățenilor Republicii Moldova indică asupra unui grad limitat de control pe care îl pot manifesta în legătură cu procesul politic şi social. În anul 1995 procentul participării la alegerile locale constituie 60,02%, în 1999 – 58,45%, în 2003 – 58,66%, iar în 2007 - 52,34%.



Conform idealurilor democratice, oricare cetățean poate accede la o funcție publică. Totuşi nu toți membrii unei colectivități au aceeaşi disponibilitate de a-şi utiliza resursele politice. Aceste inegalități depind mai întâi de determinări sociale. De obicei, angajarea politică este mai frecventă la persoanele care au un

[83] *Ibidem.*
[84] *Boțan I. Comportament electoral. // Vocea Civică, vol.4, nr,2, 1998, p.4.*

statut socio-economic ridicat. Printre diferențele ce compun un asemenea statut, nivelul de instruire exercită o influență preponderentă. Cei mai instruiți sunt şi cei mai activi, fiindcă ei sunt mai apți să manipuleze conceptele, ideile, simbolurile proprii limbajului şi culturii politice. Elocvente în acest sens sunt rezultatele alegerilor locale din 2007. Datele relevă că cea mai reprezentată categorie la funcția de primar este intelectualitatea şi specialiştii din localități (pedagogii, inginerii, agronomii, juriştii, economiştii etc.), care posedă cea mai înaltă capacitate de comunicare şi convingere. Pentru toate formațiunile politice este caracteristică, practic, aceeaşi proporție de reprezentare după criteriul educațional. Fluctuațiile observate nu sunt în măsură să devalorizeze concluzia respectivă. Acesta poate fi efectul uniformizării ideologice din perioada preindependență, când şi-au edificat personalitatea mai bine de 90% din primarii aleşi. Un interes aparte îl reprezintă repartiția primarilor după criteriul ocupației de dinaintea alegerilor. 24% dețin studii pedagogice, 21% - agrozootehnice. S-a redus cu 1% numărul celor cu studii inginereşti şi medicale, a crescut numărul celor cu studii juridice – 4%, şi cu studii incomplete - 2%. Mandatul de primar a fost atribuit şi unor reprezentanți cu profesii mai neobişnuite: 3 preoți, 1 moaşă, un conducător de orchestră, 1 inginer pilot, 1 chirurg, 1 meteorolog, 1 paznic, 1 pictor decorator, dar şi 1 student.[85] Dintre foştii primari, 435 (48,3%) şi-au reconfirmat competența, fiind realeşi în această funcție. Acest procentaj se deosebeşte esențial de procentajul de realegere a parlamentarilor şi consilierilor care, de obicei, variază între 30–35%.[86]

În liniii generale, activitățile referitor la putere şi la gestionarea afacerilor publice rămân prioritar în apanajul bărbaților. Deşi nu o vom califica drept tendință, este de menționat faptul că numărul de 162 de femei alese primari în 2007 este în creştere cu 2% față de alegerile locale din 2003.[87] Ponderea mai mare a bărbaților la funcții elective se explică prin influența unui model tradițional de diviziune a muncii, care atribuie bărbaților activități legate de lumea exterioară şi lasă femeilor pe cele referitor la familie şi cămin.

Statutul de autonomie a colectivităłor teritoriale locale atrage după sine descentralizarea administrativă. Principiu cheie şi obiectiv politic major, fenomenul descentralizării a devenit obiect permanent de studiu şi preocupări.

Analiza datelor care ilustrează procesul descentralizării în Moldova indică asupra unui impact caracterizat prin procese de puternică reconfigurare a dezvoltării colectivităților locale. Acestea se referă la concentrarea sărăciei în anumite localități, declin în dezvoltare, dar şi reducere a sărăciei, diminuarea decalajelor

---

85 Rotaru N. Profilul aleşilor locali după scrutinul electoral. // Policy Brief. Nr.6, octombrie 2007, p.2, (http://www.viitorul.org, accesat la 20 noiembrie 2007)

86 Boțan I. Ce sugerează profilul sociologic al noii puteri locale? (www.alegeri.md, accesat la 31 octombrie 2007)

87 Ibidem.

de dezvoltare. Această reconfigurare a colectivităților se datorează mai multor factori. Diferite şcoli de gândire au avansat şi au testat diverse modele explicative pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea social-economică a colectivităților locale, accentuând în mod special capacitatea administrativă a autorităților administrației publice. Astfel, modelul contextualist (environmental type), consideră contextul socio-economic diferit în care evoluează administrațiile publice locale principala cauză a diferențelor de performanță pe care acestea le înregistrează. De obicei, factorii avuți în vedere sunt structura demografică, veniturile cetățenilor, nivelul de dezvoltare şi structura economiei sau mărimea localității. Ei sunt un dat extern ce nu poate fi în nici un fel controlat de o administrație şi din acest motiv acest tip de explicații sunt denumite şi contextualiste. Modelul partizan (partisan model), ia în considerare apartenența politică a primarilor. În acest caz, ceea ce apare în prim plan, este diferențierea politicilor elaborate de diferite echipe după distincția clasică stânga-dreapta (de exemplu accent pe impozite şi politici redistributive în primul caz, reduceri de impozite şi privatizare pentru cel de-al doilea). De fapt, acest model este considerat a avea o valoare explicativă mai mare în cazul Europei continentale, acolo unde clivajele ideologice tind să fie mai clar delimitate, în timp ce explicațiile contextualise par mai potrivite cazului SUA, acolo unde partidele politice se subordonează intereselor locale. Modelul culturii politice (political culture model) susține ideea că într-o anumită localitate sau regiune există norme şi valori implicite care vor influența activitatea publică. Acestea sunt neschimbate în timp, sunt îmbrățişate de toți indivizii sau de toate organizațiile, indiferent de apartenență politică şi nu depind în mod direct de condițiile socio-economice. Autori consacrați precum Almond şi Verba sau Putnam au demonstrat faptul că aceste pattern-uri durabile de atitudine şi de comportament nu sunt o ficțiune, chiar dacă măsurarea şi operaționalizarea lor sunt dificile.[88] Considerăm, că explicații plauzibile privind impactul social al descentralizării în Moldova pot fi obținute prin prisma modelelor contextualist şi al culturii politice. În această ordine de idei precizăm faptul că efectele descentralizării se resimt la nivelul fiecărei colectivități locale, măsura fiind dată de gradul de:

a) conştientizarea cetățenilor privind rolul lor în procesul administrării,

b) deschiderea administrației publice locale față de aplicarea inovațiilor în gestionarea treburilor publice,

c) capacitatea administrativă a autorităților administrației publice, resursele şi capitalul relațional.

Alte date care prin care poate fi evaluat impactul descentralizării se referă la

---

[88] *Ioniță S., Fartuşnic C. Strategii, atitudini şi performanțe în administrația locală din România, Seria rapoarte de politici publice nr.17. - Bucureşti, Societatea Academică din România (SAR), p.4.*

percepțiile cetățenilor asupra procesului. Cetățenii nu cunosc termenul şi nici beneficiile descentralizării. Circa 22% dintre respondenți susțineau în 2004 că descentralizarea este necesară, față de 20% care susțineau necesitatea re-centralizării puterii în stat, în timp ce alte 25% au indicat că "această problemă nu are nici o importanță pentru ei". Semnificațiile atribuite termenului de "descentralizare" pe o scală lineară de la 1 la 10, sunt repartizate aproape uniform ceea ce întăreşte convingerea familiarizării limitate cu practica şi avantajele acestui sistem.

Atitudinea şi comportamentul populației (fig.2) sunt marcate de o slabă participare la soluționarea problemelor colectivității, acordând o mai mare încredere autorităților publice locale. În acelaşi timp, încrederea că în administrația publică locală se poate conta în soluționarea unei probleme personale este foarte redusă.

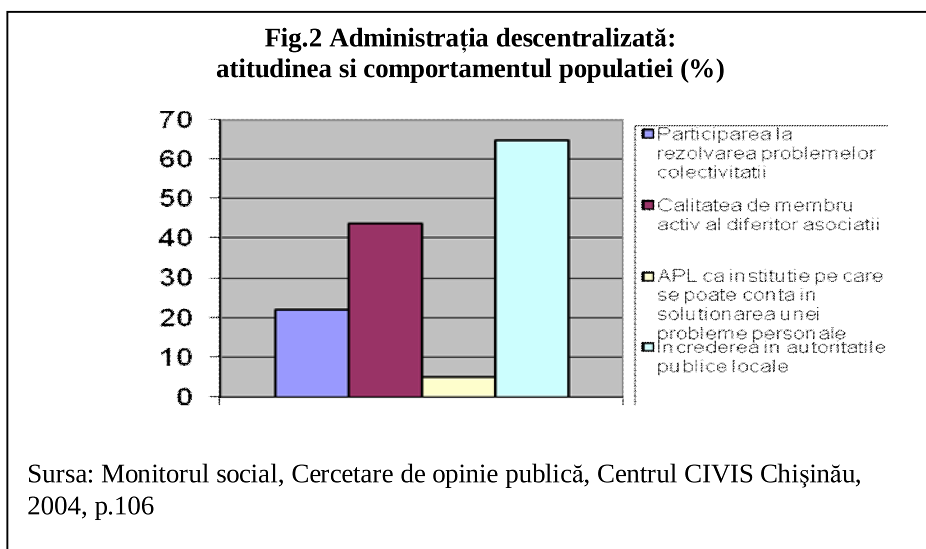


Fig.2 Administrația descentralizată: atitudinea si comportamentul populatiei (%)

Sursa: Monitorul social, Cercetare de opinie publică, Centrul CIVIS Chişinău, 2004, p.106

În pofida cunoştințelor limitate, cetățenii sunt de părere că în continuare administrația publică locală trebuie să fie mai descentralizată - 57%, în comparație cu 21% care o consideră subordonată administrativ şi financiar guvernului central.[89]

Principiul consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit constituie o altă componentă a autonomiei locale, materializarea acestuia fiind posibilă prin organizarea referendumului local, în condițiile Codului electoral. Legislația în vigoare menționează şi alte forme de realizare a acestui principiu, cum ar fi con-

[89] *Monitorul social, Cercetare de opinie Publică. - Chişinău: Centrul CIVIS, 2004, p.43.*

sultările, audierile publice şi convorbirile. Aşa cum acestea sunt aplicabile în cazurile când problemele ce urmează a fi soluționate afectează numai o parte din populația unității administrativ-teritoriale, vom acorda atenție referendumului local, care presupune consultarea întregii populații din unitatea administrativ-teritorială.

La nivel local referendumului poate fi inițiat:

- de 1/2 din numărul consilierilor aleşi, iar în cazul revocării primarului prin vot secret – de 2/3 din numărul consilierilor aleşi;
- de primarul satului (comunei), sectorului, oraşului (municipiului), cu excepția cazului când se inițiază referendum pentru revocarea primarului;
- de autoritatea reprezentativă a unității teritorial-administrative cu statut special;
- de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia potrivit căreia, această intervenție directă la nivel local poate fi considerată cu multă greutate ca formă de participare a colectivității locale, fiindcă, în cadrul referendumului consultativ, corpul electoral din colectivitatea locală îşi exprimă doar atitudinea şi nu voința față de problema abordată.[90] Hotărârea adoptată prin referendum local (art.198, Codul electoral) poate fi anulată sau se modifică prin decizie a consiliului local respectiv, adoptată cu votul a 2/3 din numărul consilierilor conform Legii privind administrația publică locală. Precizăm, însă că noua *Lege privind administrația publică locală nr.436 din 28 decemmbrie 2006* nu este suficient de explicită la acest capitol, specificându-se doar dreptul de a decide desfăşurarea referendumului local.

Constatăm, că deşi reglementat juridic, referendumul nu s-a materializat într-o instituție viabilă a participării.

Generalizând considerațiile prezentate, constatăm că din punct de vedere instituțional, administrația publică locală în Republica Moldova este insuficient dezvoltată. Văzute în ansamblu şi nu în construcția lor ideatică individuală, reformele din administrația publică locală au fost deficitare în materie de coerență, sinergie, direcție. Lipsa mediului politic fertil şi favorabil reformelor din administrația locală s-a făcut simțită: cetățeanul nu a perceput beneficiile instituției „reformate" şi nu se pronunță pozitiv privind direcția în general a țării. Instituțiile administrației locale nu apar instantaneu şi e imposibil să fie instituite imediat. Instituțiile sunt rezultatul unei anumite evoluții, un indice al refuzului de la metodele administrative de comandă în administrația publică şi în acelaşi timp este o mărturie a maturității civice a cetățenilor care sunt în stare să-şi asu-

---

[90] *Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. // Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. - Chişinău: Cartier, 2000, p.15.*

me deplina putere şi responsabilitate în rezolvarea problemelor locale.

Capacitatea de a stabili reguli, de a verifica respectarea lor, prestarea anumitor servicii populaţiei conturează câteva din rolurile pe care le are administraţia publică locală în cadrul sistemului administrativ. În viziunea unor cercetători (Durkheim, Parsons, Selznick) rolurile pot fi inventate prin acordarea unor drepturi şi responsabilităţi şi prin diferite grade de acces la resursele materiale.[91] Critica frecventă adusă legislaţiei actuale cu privire la administraţia publică locală se referă la faptul că funcţiile şi competenţele autorităţilor publice locale sunt deocamdată incomplet diferenţiate.[92] Suprapuneri de competenţă ale autorităţilor de nivelul I şi nivelul II afectează foarte mult îndeplinirea rolulrilor pe care le au aceste autorităţi. Acţiunile pe care trebuie să le intreprindă autorităţile publice, rămân în afara ariei de preocupări, pentru că nu există o descriere clară a comportamentului ce urmează a fi adoptat. Comportamentul normativ, însă, este pilonul de bază al unei instituţii. Considerăm că principala sursa a problemelor în administraţia publică locală este anume „inventarea rolurilor", adică atribuirea de drepturi şi responsabilităţi, limitând însă gradul de acces la resursele materiale. Împrejurările socio-economice generează un anumit set de probleme, la care administraţia publică locală încearcă, în cele din urmă să raspundă. Însă, cererea adresată organelor administraţiei publice de a soluţiona anumite probleme sociale de multe ori rămâne nesatisfăcută, din cauza stipulărilor rigide sau imperfecte din legislaţie.

Din punct de vedere al teoriilor democratice cetăţeanul, membru al colectivităţii, este liber să dorească şi să-şi determine propria activitate publică şi privată (fără a prejudicia semenii săi). Drept urmare, cetăţeanul - membru al colectivităţii căruia i se recunosc anumite drepturi indiferent de natura acelui context specific, devine un actor important. Nimeni în afară de omul însuşi nu-şi poate defini cel mai bine interesele. De aceea, cu cât mai aproape de om se va exercita puterea, cu atât interesele sale se vor transforma în realizări concrete.

Studiile sociologice demonstrează că nedorinţa cetăţenilor de a-şi asuma funcţii de autoconducere este în corelaţie cu formarea sentimentului de participare inutilă în anumite forme de acţiune politică. În perioada sovietică activismul civic a fost politizat. În prezent, cetăţenii moldoveni au păstrat stereotipuri şi atitudini tipice perioadei sovietice, când statul era omniprezent şi se ocupa de toate. Populaţia aşteaptă ca deciziile cele mai importante să vină din partea statului, statul trebuie să ofere locuri de muncă, să propună soluţii pentru orice problemă la nivel local, să îmbunătăţească situaţia economică şi socială în ţară, să intervină cât mai mult în economie etc. Acest tip de mentalitate împiedică dezvoltarea iniţiativelor individuale şi este răspândit în majoritatea straturilor sociale. Statul

---

[91] *Scott W.R. Instituţii şi organizaţii. – Iaşi: Polirom, 2004, p.77.*

[92] *Munteanu I. Analiza puterilor locale: metodă şi concept. – Chişinău, Editura TISH, 2004, p.19.*

este în viziunea moldovenilor - statul-providenţă. Pe de altă parte instituţiile statului nu se bucură de încrederea populaţiei, în topul încrederii este Biserica (81%) urmată de mass-media (59%) şi de Primărie (50,2%). O consecinţă a acestui complex de atitudini pasive vizavi de sistemul politic, dar şi vizavi de formularea şi implementarea politicilor publice este incapacitatea cetăţenilor de a se identifica drept cetăţeni activi. Cetăţenii simpli cred că nu pot influenţa hotărârile importante ale administraţiei publice locale sau centrale, circa 79% considerând că pot influenţa într-o măsură mică sau deloc deciziile politice la nivel naţional. Mai ales cetăţenii cu vârsta între 30 şi 59 de ani consideră că influenţa lor asupra deciziilor naţionale este cvasiinexistentă. Procentajul este mai mic, circa 70% atunci când cetăţenii se referă la deciziile pe plan local.[93]

De facto, despre afirmarea autonomiei locale în Republica Moldova se poate vorbi cu mari rezerve. Printre cauzele ce ar explica această stare de lucruri am menţiona, în primul rând, faptul că separarea administraţiei publice locale de cea de stat nu s-a bazat pe o practică înrădăcinată în societatea moldovenească. Majoritatea populaţiei se mai află sub influenţa ideii că toate problemele se rezolvă la nivelul administraţiei centrale, iar autorităţile publice locale sunt doar nişte agenţi executivi la nivel local.[94] În acelaşi timp, opţiunile legate de descentralizare ca o cerinţă a apropierii administraţiei de către administraţi, s-a manifestat mai mult ca mod al autorităţilor centrale de a scăpa de responsabilitatea problemelor pe care ele însele nu le pot rezolva.

În această ordine de idei este necesar a se ţine cont de faptul că structura de rezistenţă a administraţiei publice locale este alcătuită din rolurile ei instituţionale, iar asimilarea acestora se realizează în funcţie de accesul la mijloacele materiale. Capacităţile şi abilităţile actorilor implicaţi în acest proces, cooperarea dintre autorităţile deliberative şi executive sunt fenomene care necesită a fi supuse cercetării nu în calitate de elemente ale supravieţuirii administraţiei publice ca instituţie, ci ca fapte care îi asigură legitimitatea.

Bibliografie:

Boţan I. Ce sugerează profilul sociologic al noii puteri locale? (www.alegeri.md, accesat la 31 octombrie 2007).

Brăilean T. Dezvoltare locală. Instituţii şi politici. - Iasi: Universitatea "Al.I. Cuza", Centrul de studii europene, 2004.

Cornea S. Consolidarea autonomiei locale – factor important al procesului de democratizare a societăţii moldoveneşti. // Materialele conferinţei internaţi-

93 *Mocanu G. (coord). 100 cele mai stresante probleme ale Republicii Moldova în 2007. – Chişinău, 2007, p.28.*

94 *Cornea S. Consolidarea autonomiei locale – factor important al procesului de democratizare a societăţii moldoveneşti. // Materialele conferinţei internationale „Filosofia, Sociologia, Politica şi tânăra generaţie". – Chişinău: CEP USM, 2003, p.377.*

onale “Filosofia, Sociologia, Politica şi tânăra generaţie”. – Chişinău: CEP USM, 2003.

Cornea S. Unele consideraţii privind organizarea administrativă a teritoriului statului. // Administrarea publică, №1-2, 2004.

Descentralizarea: elementele unui model / IDIS „Viitorul”. – Chişinău: TISH, 2006.

Dicţionar de probleme politice: 60 de mize ale Franţei contemporane. – Chişinău: Museum, 2002.

Goodin R.E., Klingeman H.-D. (eds.) Manual de ştiinţă politică. - Iaşi: Polirom, 2005.

Matei A. Analiza sistemelor administraţiei publice. - Bucureşti: Editura Economică, 2003.

Mihăilescu I. Sociologie generală: concepte fundamentale şi studii de caz. - Iaşi: Polirom, 2003.

Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. - Chişinău: Cartier, 2000.

Osoianu I. Consolidarea capacităţii administrative pentru implementarea Planului de acţiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. – Chişinău: Bons Offices, 2006.

Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. – Chişinău, 1998.

Rotaru N. Profilul aleşilor locali după scrutinul electoral. // Policy Brief, Nr.6, octombrie 2007, (http://www.viitorul.org, accesat la 20 noiembrie 2007)

Scott W.R. Instituţii şi organizaţii. - Iaşi, Polirom, 2004.

Simmel G. Sociologie. Studii privind formele socializării. - Bucureşti: Editura Sigma IG, 2000.

Zamfir C., Stănescu S. (coord.). Enciclopedia dezvoltării sociale. - Iaşi: Polirom, 2007.

Prezentat la redacţie
la 13 octombrie 2008

REFERENDUMUL LOCAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA[95]

Valeriu MOŞNEAGA
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative, Catedra Ştiinţă Politică, Şef-catedră, doctor habilitat în ştiinţe politice, profesor, „Om Emerit”

Ruslan TANASĂ
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative, Catedra Ştiinţă Politică, Doctor în ştiinţe politice, conferenţiar

1. Introducere

Referendumul este un element indispensabil al democraţiei directe. Prezentă în regimurile democratice contemporane, democraţia directă o completează şi îmbogăţeşte democraţia reprezentativă cu noi oportunităţi pentru guvernaţi şi guvernanţi. Pentru „noile democraţii” dezvoltarea instituţiei referendumului reprezintă o necesitate şi o metodă de realizare a procesului democratizării.

Un component esenţial al regimului democratic este democraţia locală. Din perspectivă istorică, democraţia îşi are originile în comunităţile locale, se pare că în „noile democraţii” democratizarea are un vector invers: de la nivelul naţional la cel subnaţional. În acest context, aprecierea democraţiei locale este un indice important în estimarea democratizării sistemului politic.[96]

Unul din elementele indispensabile ale democraţiei locale şi a autonomiei locale este referendumul local. Referendumul, în toate formele sale, indică asupra volumului democraţiei directe în contextul democraţiei reprezentative. El nu substituie, ci completează democraţia directă. Poporul, prin faptul că deţine suveranitatea în stat, poate, iar, uneori, chiar trebuie, să exercite puterea în mod direct.

În contextul subnaţional al politicului referendumul are un potenţial de manifestare mai mare, decât în cel naţional. La nivel local el reprezintă un element cheie al autoguvernării. Însăşi denumirea administraţiei publice locale de „self-government” (autoguvernare) indică asupra necesităţii practicării la scară largă a referendumului.

În studiile consacrate democratizării, atenţia principală este acordată nivelului naţional. De foarte rare ori se abordează şi nivelul regional şi cel local. În

---

[95] *Recenzent – doctor habilitat în politice, profesor Constantin SOLOMON*

[96] *Procesul democratizării societăţii moldoveneşti demarează cu aproape două decenii în urmă. Deja e posibilă o estimare a acestui proces. Mai mult ca atât, este necesară aprecierea rezultatelor procesului de democratizare pentru a înţelege ce s-a putut realiza şi ce nu, ce factori şi cum au influenţat democratizarea şi, ceea ce este cel mai important, ce şi cum trebuie de făcut pe viitor.*

Republica Moldova nu există studii a democraţiei locale. Comunităţile locale se studiază mai mult din perspectiva administraţiei publice. În acest context, în Republica Moldova nu au fost realizate nici studii referitor la referendumului local.

Inexistenţa cercetărilor în domeniul democraţiei locale şi a referendumului este provocată de dificultatea colectării informaţiei referitor la acest subiect. În general, în Republica Moldova, politicul la nivel local este neglijat. În Occident problematica referendumurilor locale a fost plasat în agenda cercetărilor la începutul anilor 1990.

2. Referendumul în contextul nivelului subnaţional al politicului: aspecte teoretice

În Republica Moldova noţiunea de referendum este concepută ca supunerea votului popular a problemelor importante ale societăţii, el fiind diferit de alegeri, în care alegătorii se pronunţă referitor la reprezentanţii cărora le deleghează puterea. În teoria politică şi în practica internaţională noţiunea de referendum, încadrată în contextul democraţiei directe, este mai nuanţată, dar şi mai contradictorie.

Până în prezent în Occident nu există o unanimitate referitor la delimitarea conceptuală a formelor democraţiei directe.[97] Referendumul ca noţiune este presat de alte forme ale democraţiei directe. Una din formele democraţiei directe, care este clar definită şi dispune de nişa sa este *iniţiativa populară*.[98] Ea reprezintă capacitatea de a supune votului popular (sau dezbaterilor în cadrul instituţiei reprezentative colegiale) propunerile cu diferit caracter provenite de la cetăţeni. În acest caz, în conformitate cu problema disputată, se deosebesc referendumul de modificare, de abrogare, de propunere. O altă formă a democraţiei directe clar definită este *revocarea*, care reprezintă dreptul cetăţenilor de a întrerupe mandatul reprezentantului.[99]

Ca rezultat noţiunea de referendum pierde teren şi este dificil de a determina semnificaţia sa. Utilizarea noţiunii de *plebiscit* complică şi mai mult lucrurile. În general, plebiscitul semnifică pronunţarea electoratului faţă de iniţiativele guvernării. Prin acesta se acordă sau nu un vot de încredere puterii.[100]

Semnificaţiile noţiunii de referendum diferă în dependenţă de stat. Definiţiile sunt chiar contradictorii. Teoria politică, în mare parte urmează tradiţia naţi-

---

[97] *Formele democraţiei directe contemporane se deosebesc mai mult sub aspect teoretic, decât practic.*

[98] *Le referendum d'initiative populaire. // http://www.senat.fr/lc/lc110/lc110_mono.html#toc0#toc0 (Accesat pe 10 septembrie 2008)*

[99] Parkinson J. Direct democracy. // *New Zealand Government and Politics*. 4-th edition (R.Miller, ed.). – *Auckland: Oxford University Press, 2006, pp.547-548.*

[100] *Marxer W., Pállinger Z. T. Stabilising or destabilising? Direct-democratic instruments in different political systems – Liechtenstein and Switzerland compared (Paper to be presented at the ECPR Joint Sessions. Helsinki, 7-12 May 2007)*

onală şi noţiunea de referendum rămâne în suspans. Pornind de la interpretarea naţională a referendumului, vom defini *referendumul* ca *exprimarea atitudinii poporului prin intermediul votului referitor la alternativele soluţionării anumitor probleme particulare ale societăţii.*[101]

Dacă am face abstracţiile de abordările naţionale ale referendumului, cauzele diferenţei interpretării referendumului între statele democraţiei-liberale şi Republica Moldova decurge din viziunea diferită asupra acestuia. Occidentalii atrag atenţia mai mult asupra originii referendumului şi esenţei acestuia, pentru moldoveni, edificatorii unui regim calificat ca „noua democraţie", contează înainte de toate forma.

Utilizarea referendumului, inclusiv la nivel subnaţional, are o serie de *efecte pozitive* asupra societăţii şi politicului. Referendumul, indiferent de ce nivel al politicii vorbim, reprezintă o modalitate de implicare a cetăţenilor în guvernare. El legitimează deciziile guvernării, dar şi ridică autoritatea nivelului local al politicii şi îmbunătăţeşte democraţia locală.

Practicarea referendumului fortifică drepturile cetăţenilor, oferă posibilitate de a corecta deciziile guvernării în conformitate cu interesele directe ale cetăţenilor. Prin punerea în evidenţă a adepţilor şi adversarilor anumitei soluţionări a problemelor creează premise pentru luarea unor decizii adecvate. Referendumul, întro mare măsură, se opune uzurpării puterii şi utilizării acesteia în interesele proprii ale clasei conducătoare. Pe de o parte, luarea deciziilor în mod direct de către comunităţi, pe de altă parte, o simplă articulare a intereselor cetăţenilor sau existenţa posibilităţii iniţiativei cetăţenilor poate schimba comportamentul consilierilor şi primarului şi, ca consecinţă, decizia luată. Referendumul duce şi la o transparenţă sporită a procesului decizional.

Concomitent referendumul are şi anumite *efecte negative*. Existenţa multor referendumuri ar putea bloca buna funcţionare a administraţiei publice locale. Caracterul majoritarist ale referendumului îl transformă întro metodă de soluţionare a conflictelor nu tocmai adecvată.

Anumite rezerve pot apărea din considerentul neprofesionalismului alegătorului mediu care nu poate să se pronunţe argumentat în multe probleme legate de autoguvernare. Totuşi aici este important rolul elitelor locale care trebuie să explice alegătorilor problemele, iar ei sunt cei care vor compara diferitele interpretări şi prognoze şi vor lua decizia. E incorect de spune că alegătorii pot alege reprezentanţii şi nu vor putea alege alternativele oferite în cadrul referendumului.

[101] Pentru referendumul local poporul semnifică membru al comunităţii, iar societatea se reduce la comunitatea locală.

Particularităţile referendumului local constau în problemele ce pot fi supuse votului şi în faptul că poate fi practicat mult mai masiv ca cel naţional, unele state practicând exclusiv referendumul doar la nivel subnaţional.

3. Statusul referendumului local în Republica Moldova

În Republica Moldova referendumul local poate fi desfăşurat la nivel de localitatea (sat, municipiu, oraş, municipiu), de raion şi în UTA Gagauz-Yeri. Prin aceasta este acoperit toată aria posibilă a administraţiei locale, creând premise pentru afirmarea democraţiei locale.

După obiectul său, referendumurile admise în Republica Moldova sunt de două tipuri: cele propriu-zise şi cele de revocare. În primul tip se scot la judecata comunităţii problemele importante, în al doilea tip de referendum, poporul decide referitor la revocarea primarului.

Referendumul propriu-zis. În cadrul referendumului clasic pot fi supuse votului problemele ce ţin de competenţa autorităţilor administraţiei publice locale respective. O serie de prerogative ale administraţuiei publice locale nu pot fi obiectul referendumului. Acestea sunt: cele legate de impozite şi buget, de „măsurile extraordinare sau de urgenţă pentru asigurarea ordinii publice, sănătăţii şi securităţii populaţiei", de „alegerea, numirea, demiterea şi revocarea în/din anumite funcţii a persoanelor care ţin de competenţa Parlamentului, a Preşedintelui Republicii Moldova şi Guvernului", de „competenţa instanţelor de judecată sau a procuraturii". Aceste restricţii, cu unele excepţii, sunt adecvate şi sunt identice[102] cu cele impuse referendumului naţional.[103] Unica problemă care este interzisă de a fi scoasă la referendumul local şi care nu se regăseşte la referendumul naţional este cea „privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităţilor".

Referendumul local poate fi iniţiat de către consilieri, de către primarul satului, comunei, oraşului sau municipului şi de către alegători.[104] Pentru iniţierea referendumului de către consilieri este necesară voinţa a 50% dintre aceştea. Neaplicarea majorităţii absolute la iniţierea referendumului de către aleşii locali, la prima vede, facilitează iniţierea referendumului, inclusiv şi de către opoziţie. În realitatea, cifra este prea mare şi implică existenţa tacită a vetoului majorităţii ce guvernează. Guvernarea, de regulă, se bazează pe, cel puţin, o majoritatea

---

[102] *Se crează impresia că setul de probleme interzise de a fi supuse referendumului au fost elaborate pentru referendumul naţional şi au fost transpuse la referendumul local, fără a lua în consideraţie specificul acestuia.*

[103] *Tanasă R. Problemele supuse referendumurilor: experienţa internaţională şi practica Republicii Moldova. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XX. – Chişinău: USM, 2002, p.138.*

[104] *Legea privind administraţia publică admite şi iniţiativa Preşedintelui raionului care poate veni cu iniţiativa de a desfăşura referendum la consiliul raional.*

absolută. Acel +1 şi este factorul care poate duce la blocarea referendumului la etapa iniţială. Deci, pentru iniţierea referendumului este necesar şi susţinerea unei părţi din consilierii partidului/partidelor la putere.

Alegătorii pot iniţia referendumul în cazul în care 10% din cei înregistraţi în circumscripţia respectivă susţin această iniţiativă. Pentru a demonstra această dorinţă a alegătorilor de a supune votului anumite probleme se creează grupul de iniţiativă. Grupul de iniţiativă trebuie să fie compus din cel puţin 20 persoane. Este înregistrat de către autoritatea publică locală pe teritoriul căreia se doreşte a desfăşura referendumul.

Hotărârea referitor la desfăşurarea referendumului este luată de către consiliul unităţii teritorial-administrative respective.[105] El poate fi unul pozitiv sau negativ. Nu există mecanisme de a depăşi decizia consiliului local sau raional, în cazul în care ea este una negativă. Acest lucru reduce din posibilităţile realizării democraţiei directe la nivel subnaţional. Ori majoritatea va ţine permanent sub control posibilitatea desfăşurării referendumurilor.

Referendumul nu poate avea loc în cazul stărilor excepţionale în unitatea teritorial-administrativa şi în perioada de 120 zile până şi după ziua desfăşurării în acelaşi teritoriu a oricărui tip de alegeri sau referendum, cu excepţia cazului când se desfăşoară în aceeaşi zi. În Republica Moldova există posibilitatea de a supune votului, în cadrul unui singur referendum, mai multe probleme, însă nu şi cele care se exclud reciproc (din cauza incapacităţii de a stabili clar rezultatele).

La toate etapele iniţierii, organizării şi desfăşurării referendumului Comisia Electorală Centrală asigură suportul logistic al procesului. Confirmarea legalităţii desfăşurării referendumului se realizează de către instanţa de judecată din raza teritorială respectivă.

Aprecierea rezultatelor referendumului local se face după principiul general utilizat în Republica Moldova. Referendumul se consideră desfăşurat dacă la votare au participat mai mult de jumătate din numărul alegătorilor înscrişi în listele electorale şi dacă nu au fost comise încălcări grave care au influenţat rezultatele. În cadrul referendumului valabil, decizia este luată dacă pentru ea s-au pronunţat mai mult de jumătate din alegători ce au votat (majoritatea absolută).

Referendumul local în Republica Moldova are, în general, un caracter obligatoriu. În cazul acumulării majorităţii de voturi, decizia intră in vigoare în ziua desfăşurării referendumului. Totuşi, decizia luată în cadrul referendumului poate fi modificată sau anulată fie prin alt referendum, fie de către consiliu, cu votul a 2/3 din numărul consilierilor. Un nou referendum local în aceeaşi problemă poate fi efectuat peste cel puţin un an de la referendumul precedent. Majoritatea

---

[105] *Cheltuielile legate de pregătirea şi desfăşurarea referendumurilor locale sunt suportate de stat.*

calificativă necesară anulării sau modificării deciziei adoptate la referendum asigură, întro anumită măsură, respectarea voinţei poporului.

Referendumul de revocare. Iniţierea, organizarea şi totalizarea rezultatelor referendumului de revocare a primarului este, în mare parte, identică cu procedura prescrisă în cazul referendumului propriu-zis. Există anumite particularităţi datorate exigenţelor procesului revocării primarului. Iniţiativa de revocare poate aparţine doar alegătorilor sau consilierilor. Numărul alegătorilor care pot iniţia referendumul de revocare rămâne acelaşi, iar cel al consilierilor creşte până la 2/3 din consilieri (prin vot secret în plen). Revocarea primarului trebuie argumentată. Aceste dovezi se pot referi la nerespectarea intereselor comunităţii, nu exercită în conformitate cu legislaţia atribuţiile sale şi la încălcarea normelor morale şi etice. În cazul când iniţiativa de revocare aparţine locuitorilor, înregistrarea grupului de iniţiativă şi prezentarea listelor de subscripţie se realizează la judecătoria de sector (raională) sau municipală din rază teritorială.

Decizia referitor la desfăşurarea referendumului local se ia de către consiliul local (prin votul a două treimi din numărul consilierilor aleşi). Referendumul de revocare nu poate fi iniţiat pe parcursul primului an şi în ultimele 6 luni a mandatului. Frecvenţa referendumurilor de revocare cu referire la un primar nu poate fi mai mare de unul pe an.

Referendumul în UTA Gagauz-Yeri. Are o serie de particularităţi. Problemă „privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităţilor" care este interzisă de a fi scoasă la referendumul local este admisă în Găgăuzia. Intrarea localităţilor, în care găgăuzii constituie mai puţin de jumătate din populaţie, în componenţa UTA Gagauz-Yeri se realizează prin intermediul referendumului local. Iniţiativa respectivă trebuie să provină de la cel puţin o treime din locuitori. Ieşirea localităţilor din componenţa Găgăuziei se realizează, la fel, prin referendum cu acelaşi număr de iniţiatori.

În cadrul Găgăuziei, referendumul local poate fi iniţiat de către consilieri, de către primarul satului, comunei, oraşului sau municipului, de către alegători, de către Adunarea Populară a UTA Gagauz-Yeri şi de către Guvernatorul Găgăuziei. Hotărârea referitor la desfăşurarea referendumului (atât local, cât şi regional) este luată de către Adunarea Populară a UTA Gagauz-Yeri. În cazul iniţierii referendumului de către Adunarea Populară se creează o situaţie paradoxală când ea trebuie să se pronunţe de două ori referitor la desfăşurarea referendumului (o dată referitor la iniţiere şi a doua oară referitor la decizia finală de desfăşurare a acestuia).

În UTA Gagauz-Yeri există posibilitatea demiterii nu doar a primarilor, procedură care se realizează conform regulilor generale, dar şi a Guvernatorul Găgăuziei. În cazul în care Adunarea Populară adoptă o asemenea hotărâre, este necesar desfăşurarea unui referendum.

4. Practica utilizării referendumului local în Republica Moldova

În perioada 1998-2008[106] în Republica Moldova au fost 29 de inițiative de referendum (Tabelul 1). Dintre acestea, la nivel de inițiativă au rămas 16 (55,17%).[107] Cauzele au fost diferite. În 2 cazuri (12,5%) grupul de inițiativă, fiind înregistrat, nu a reuşit să colecteze numărul de semnături necesare inițierii referendumului. În alte 2 cazuri (12,5%) consiliul comunal a refuzat desfăşurarea referendumului local. 3 referenumuri (18,75%) nu s-au desfăşurat din cauza respingerii de către instanța de judecată a inițiativei. Aceasta a avut loc la diferite etape a inițierii referendumului: la articularea inițiativei de referendum, la înregistrarea grupului de inițiativă sau la implementarea deciziei consiliului privind desfăşurarea referendumului.

Acelaşi număr de inițiative de referendum (18,75% sau 3 cazuri) nu s-au desfăşurat deoarece CEC nu a acceptat propunerea de a desfăşura referendumul local. Cel mai mare număr de inițiative de referendum, 25% sau 4 inițiative, care nu au putut fi realizate se datorează faptului că acestea contraveneau legislației în vigoare. O inițiativă de referendum (6,25%) a fost anulată din considerentul perioadei desfăşurării, care se plasa în perioada celor trei luni anterioare şi posterioare datei alegerilor parlamentare.

Din 13 referendumuri locale realizate, 9 referendumuri (69,23%) au avut loc şi 4 au fost declarate nevalabile (30,77%). Cauză nevalidării referendumurilor a fost participarea redusă la alegeri a cetățenilor. Un referendum a fost declarat nul (posterior declarării lui nevalabil). Ulterior are loc un referendum repetat care a fost validat.

Din cele 29 inițiative de referendum majoritatea absolută, 25 la număr sau 86,20%, au fost referendumuri de revocare. Dintre acestea s-au realizat 9 (36%), în 8 cazuri inițiativele de referendum s-a finisat cu revocarea primarului şi doar într-un singur caz primarul nu a fost revocat. 3 din inițiativele de referendum sau 10,35% au avut drept subiect probleme de delimitarea teritorial-administrative. O inițiativă de referendum (3,45%) a dorit să supună votului cetățenilor Regulamentului Găgăuziei.

27 dintre inițiativele de referendum s-au consumat la nivel sătesc şi orăşenesc (93,1%), doar 2 la nivel regional (6,9%): unul în Găgăuzia şi unul în Taraclia. În Republica Moldova, la nivel raional, nu s-a desfăşurat nici un referendum, ambele au rămas la etapa de inițiativă.

În pofida faptului că la nivel de ipoteză s-a crezut că participarea la referendumurile locale este mai mare în comparație cu alegerile parlamentare şi, mai

---

[106] *Statistica referendumurilor locale există doar pentru această perioadă şi este realizată de către Comisia Electorală Centrală. Anterior, datorită absenței unei instituții electorale permanente, această statistică nu a fost întocmită.*

[107] *În acest grup nu se include referendumul din comuna Sîngereii Noi care a fost declarat nevalabil şi nul, dar care ulterior se desfăşoară sub forma referendumului repetat.*

ales, locale situația este de altă natură. Rata participării se plasează între maximum 87,56% şi minimum 27,9%. 4 dintre referendumurile ce s-au desfăşurat au fost declarate nevalabile (plus un referendum nevalabil/nul, dar problema este scoasă ulterior la referendumul repatat care este recunoscut valabil). Doar într-un singur caz participarea alegătorilor la referendum a fost mai mare de 80%, în două referendumuri activismul a fost mai mare de 70% şi în 2 referendumuri mai mare de 60%.

5. Evaluarea referendumului local în Republica Moldova

Sub aspect de reglementare, starea actuală a legislației este adecvată cu dezvoltarea democrației directe locale în Republica Moldova. Totodată, există anumite rezerve şi în acest domeniu. O dezvoltare a instituției referendumului în Moldova poate fi realizată şi prin îmbunătățirea codului electoral. Desigur, acesta nu este, în condițiile actuale, impedimentul principal în dezvoltarea referendumului local. Concomitent, este dificil de a optimiza instituția referendumului local în Republica Moldova din cauza existenței unei experiențe minime în domeniu.

În referendumul existent în Republica Moldova se regăsesc toate formele democrației directe ce implică scrutinul din statele occidentale, însă fără a fi specificate. Totuşi, ar fi cazul pentru o nuanțare mai exactă a acestora. Este necesar de a delimita clar inițiativa populară, plebiscitурile, revocarea. La inițiativa populară trebuie specificate clar situațiile când se pot aplica, obiectul acestora etc. La plebiscit este necesar de a introduce, în mod identic cu referendumul național, problemele ce obligatoriu trebuie să fie supuse referendumului, desigur luând în considerație particularitățile nivelului subnațional al politicului. În această categorie trebuie introduse aşa probleme ca afaceri financiare ce depăşesc o anumită sumă raportată la bugetul unității teritorial-administrative (cu limitele de rigoare), gestionarea terenurilor publice, prioritățile (sub forma de concepție, plan etc.) dezvoltării comunității etc.

Este necesar şi de a admite referendumurile consultative. Aceasta, mai ales la prima etapă de constituire a democrației locale, ar încuraja utilizarea referendumului de către elitele locale. În general, în democrația locală sunt şi cazuri când sunt necesare şi referendumurile locale consultative.

Necesită o revedere şi lista problemelor ce nu pot fi supuse referendumului. Ea trebuie completată cu cele ce rezolvă în conformitate cu procedura administrativă. Principalele modificări trebuie realizate prin admiterea desfăşurării referendumurilor pe probleme financiare şi modificărilor teritorial-administrative care vizează comunitatea.

Banii nu sunt a autorităților publice locale, ei sunt a comunității. De ce nu oamenii s-ar pronunța asupra politicii financiare locale? Desigur, nu este necesar o expunere totală a bugetului la referendumului, dar în cele mai importante

chestiuni trebuie de consultat cu cetățenii. Aceste probleme cele menționate mai sus, dar şi deficitul bugetar, utilizarea resurselor naturale de interes local etc.

Ar fi cazul ca să se admită referendumul în cazul modificărilor teritorial-administrative, atât în cazul raioanelor, cât şi a satelor (comunelor), oraşelor şi municipiilor. Aceste reforme vizează direct existența comunității. În practica internațională în multe state problematica teritorial-administrativă reprezintă un subiect important al referendumurilor.[108]

Este necesar de a mări termenul în care nu poate fi desfăşurat un nou referendum pe aceeaşi problemă, în cazul în care el nu a fost inițiat de autoritățile publice locale. Termenul poate fi de 2 sau 3 ani.

În ceea ce priveşte inițierea şi desfăşurarea referendumului local se impun câteva modificări. Este strict necesar de a exclude poziția dominantă a consiliului în materie de inițiere a referendumului. În cazurile de inițiativă populară, cu demonstrarea susținerii locuitorilor, este necesar ca referendumul să se desfăşoare fără aprobarea consiliului.

Numărul alegătorilor ce pot iniția referendumul este adecvat. Raportat la experiența internațională, în care cifra constituie 10-25%,[109] el se plasează la plafonul inferior al acestui interval. Numărul consilierilor ce pot iniția referendumul trebuie micşorat la cifra de o treime sau o pătrime. Inițiativa acestora nu trebuie să fie confirmată de către consiliul. Decizia părții respective a consilierilor trebuie nemijlocit să provoace desfăşurarea referendumul. Aceasta nu ar trebui să se refere la revocarea primarului.

Un aspect important, de care trebuie de ținut cont în desfăşurarea referendumului local este observarea scrutinului şi a campaniei de promovare. Actualmente nu există nici un mecanism de a asigura expertiza externă a referendumului. Unica supraveghere se realizează de către părțile implicate în referendum, ceea ce nu este suficient. Ieşirea din situație este atragerea în procesul observării a reprezentanților autorităților publice a altor unități teritorial-administrative, dar şi implicare ONG-urilor naționale şi regionale.

Absoluta majoritate a referendumurilor realizate în Republica Moldova şi a inițiativelor de referendum au avut ca subiect problema revocării primarului. Există o mare probabilitatea ca aceste cifre să denote faptul că referendumul este interpretat de către actorii politici şi utilizat exclusiv ca armă politică. Desi-

---

[108] *Local referendums (Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague, 15-16 September 1993). – Strasbourg: Council of Europe Press, 1993 , p.17.*

[109] *Smith M.L. Is Direct Democracy Good for the Environment? A Re-examination of the Link from the Perspective of Central and Eastern Europe (Conference papers presented at the Symposium "When Voters Make Laws: How Direct Democracy is Reshaping American Cities", University of Southern California, April 6-7, 2007); Le referendum communal. // http://www.senat.fr/lc/lc111/lc111_mono.html#toc2 (Accesat pe 8 septembrie 2008)*

gur, este practic imposibil de apreciat natura acestor referendumuri şi poate fi valabilă şi afirmaţia inversă că referendumurile de revocare au fost iniţiate exclusiv din considerente nobile.[110] Ulterioarele cercetări trebuie să pună în evidenţă această latură a referendumurilor locale şi să răspundă la întrebarea „În ce măsură la nivel local este posibilă „guvernarea separată?"

6. Concluzii

În pofida existenţei posibilităţii de realizare a referendumurilor locale, în Republica Moldova referendumurile locale se utilizează sporadic. Astfel, situaţia este identică cu cea de la nivelul naţional.

Practicarea redusă a referendumurilor locale este o consecinţă a involuţiei comunităţilor locale. Principalul impediment în utilizarea referendumului este cultura politică. Referendumul este, prin excelenţă, o demonstrare a valorii cetăţeanului, o atenţie faţă de opinia sa, faţă de interesele sale. Cauzele concrete ale acestei stări de lucruri sunt multiple: lipsa unei autonomii locale, nedorinţa elitei locale de a include în procesul decizional cetăţenii, dar şi incapacitatea cetăţenilor de a se impune în faţa acestei elite locale, sărăcia marii majorităţi a unităţilor teritorial-administrative a ţării ce condiţionează incapacitatea de a soluţiona problemele importante ale comunităţii.

Actualmente democraţia locală poate fi calificată ca aflată întro formă embrionară. Instituţia referendumului nu este utilizată. În circa 1000 de localităţi şi 32 de raioane existente în Republica Moldova pe parcursul a ultimilor 10 ani au fost iniţiate doar 29 de referendumuri, dintre care 13 s-au realizat. Cifrele vorbesc de la sine.

Bibliografie:

Codul electoral al Republicii Moldova adoptat la 21 noiembrie 1997. – Chişinău, TISH, 1997. Cu modificările şi completările prin legi la zi.

Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administraţia publică locală. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.32-35/116.

Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3-4.

Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri). Adoptat la 14 mai 1998 de Adunarea Populară a Găgăuziei. Nr.28-XXXI/I. // www.e-democracy.md/files/elections/gagauzia2006/regulations-gagauzia-ro.pdf (Accesat pe 21 septembrie 2008).

[110] *Procedura iniţierii şi desfăşurării revocării este adecvată. Ea ţine cont de faptul că aceasta poate fi o metodă a luptei politice.*

Smith M.L. Is Direct Democracy Good for the Environment? A Re-examination of the Link from the Perspective of Central and Eastern Europe (Conference papers presented at the Symposium "When Voters Make Laws: How Direct Democracy is Reshaping American Cities". University of Southern California, April 6-7, 2007).

Le referendum communal. // http://www.senat.fr/lc/lc111/lc111_mono.html#toc2 (Accesat pe 8 septembrie 2008)

Le referendum d'initiative populaire. // http://www.senat.fr/lc/lc110/lc110_mono.html#toc0#toc0 (Accesat pe 10 septembrie 2008)

Local referendums (Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague, 15-16 September 1993). – Strasbourg: Council of Europe Press, 1993 .

Marxer W., Pállinger Z.T. Stabilising or destabilising? Direct-democratic instruments in different political systems – Liechtenstein and Switzerland compared (Paper to be presented at the ECPR Joint Sessions. Helsinki, 7-12 May 2007).

Parkinson J. Direct democracy. // *New Zealand Government and Politics*. 4-th edition (R.Miller, ed.). – Auckland: Oxford University Press, 2006.

Tanasă R. Problemele supuse referendumurilor: experienţa internaţională şi practica Republicii Moldova. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XX. – Chişinău: USM, 2002.

Prezentat la redacţie
la 7 octombrie 2008

ANEXE

Tabelul 1. Organizarea şi desfăşurarea referendumurilor locale efectuate în Republica Moldova în perioada anilor 1998-2008[111]

Localitatea	*Problema*	*Data*	*Rezultatele referendumului*
UTA Gagauz-Yeri	Adoptarea Regulamentului Găgăuziei	22.03. 1998	Hotărîrile CEC şi Adunării Populare a Găgăuziei „Cu privire la efectuarea referendumului local în UTA Găgăuzia (Gagauz Yeri)" au fost anulate de Curtea Supremă de Justiție, dat fiind faptul că contravin prevederilor legale.
s.Țaul, r-nul Donduşeni	Revocarea primarului	22.03. 1998	Referendumul a avut loc. La referendum au participat 87,56% din alegători. Contra sau pronunțat 74,64%, pro – 25,36%. Primarul nu a fost revocat.
s.Năvîrneț, r-nul Făleşti	Revocarea primarului	22.03. 1998	Referendumul a avut loc. Primarul a fost revocat.
c.Burlăceni, r-nul Vulcăneşti	Includerea c.Burlăceni şi Greceni în componența UTA Găgăuzia	27.12. 1998	CEC nu a acceptat propunerea Consiliului comunal Burlăceni privind desfăşurarea referendumului local, deoarece contravine legislației în vigoare
or. Basarabeasca	Includerea or.Basarabeasca în componența UTA Găgăuzia	27.12. 1998	CEC nu a acceptat propunerea Consiliului orăşenesc Basarabeasca privind desfăşurarea referendumului local, deoarece contravine legislației în vigoare
r-nul Taraclia	Păstrarea raionului în urma desfăşurării ulterioare a reformei administrativ-teritoriale	10.01. 1999	CEC nu a acceptat propunerea Consiliului raional Taraclia privind desfăşurarea referendumului local, deoarece contravine legislației în vigoare
c.Mărăndeni, jud.Bălți	Revocarea primarului la inițiativa consiliului județean	-	Consiliul comunal Mărăndeni a refuzat de a desfăşura referendumul local neavând dovezi pentru revocarea primarului (decizia din 28 iulie 2000)
c.Ciolacu Nou, jud.Bălți	Revocarea primarului	20.08. 2000	CEC a luat act de rezultatele referendumului (la votare au participat 61,2%, pentru revocare au votat 66,0%). Primarul a fost revocat.
Com. Corlăteni, jud.Bălți	Revocarea primarului	10.09. 2000	Declarat de CEC nevalabil. La votare au participat 38,7%.
c.Limbenii Noi,	Revocarea primarului	17.09. 2000	Declarat de CEC nevalabil. La votare au participat 27,9%

[111] *Informația a fost oferită de Comisia Electorală Centrală şi, pentru rezultatele referendumurilor de la punctele 2, 3, 21, de către primăriile satelor respective (Aducem mulțumiri D-nei Renata Lapti, vice-preşedinte a comisiei Electorale Centrale, primăriilor satelor Năvîrneț şi Petrunea şi D-lui Mircea Dragalin, ex-primar al satului Țaul, pentru informațiile oferite).*

jud.Bălţi			
s.Chircăieşti, jud.Tighina	Revocarea primarului	17.09. 2000	CEC a luat act de rezultatele referendumului (la votare au participat 52,0%, pentru revocare au votat 87,7%). Primarul a fost revocat.
c.Bubuieci, mun. Chişinău	Revocarea primarului	-	Grupul de iniţiativă a fost înregistrat de Judecătoria sect. Ciocana, mun.Chişinău la 28 septembrie 2000. Alte acţiuni din partea grupului de iniţiativă nu au fost întreprinse.
s.Volintiri, jud.Tighina	Revocarea primarului	1.10. 2000	CEC a luat act de rezultatele referendumului (la votare au participat 63,2%, pentru revocare au votat 63,6%). Primarul a fost revocat.
c.Tohatin, mun. Chişinău	Revocarea primarului la iniţiativa consiliului municipal	-	Consiliul comunal Tohatin a refuzat de a desfăşura referendumul local neavînd dovezi ale acţiunilor ilegale a primarului (decizia din 30 noiembrie 2000).
c.Negureni, jud.Orhei	Revocarea primarului	8.10. 2000	Declarat de CEC nevalabil. La votare au participat 41,9%.
c.Sîngereii Noi, jud.Bălţi	Revocarea primarului	8.10. 2000 24.12. 2000	Declarat de CEC nevalabil. La votare au participat 43,0%. Ulterior, declarat de Tribunalul Bălţi nul. Referendum local repetat. CEC a luat act de rezultatele referendumului (la votare au participat 58,1%, pentru revocare au votat 82,37%). Primarul a fost revocat.
or.Corneşti, jud.Ungheni	Revocarea primarului	3.12. 2000	Suspendată activitatea consiliului electoral orăşenesc şi birourilor electorale ale secţiilor de votare.
c.Căinarii Vechi, jud.Soroca	Revocarea primarului	-	Înregistrarea grupului de iniţiativă a fost respinsă de către Judecătoria Soroca prin hotărîrea din 15 ianuarie 2001.
c.Măcăreşti, jud.Ungheni	Revocarea primarului	25.02. 2001	CEC a luat act de rezultatele referendumului (la votare au participat 72,6%, pentru revocare au votat 57,1%). Primarul a fost revocat.
s.Pîrliţa, jud.Bălţi	Revocarea primarului	25.02. 2001	Judecătoria de sector Făleşti a recunoscut nule deciziile consiliului sătesc privind desfăşurarea referendumului.
s.Petrunea, jud.Bălţi	Revocarea primarului	25.02. 2001	Referendum a fost anulat din cauza alegerilor parlamentare.
c.Chiperceni, jud.Orhei	Revocarea primarului	8.07. 2001	CEC a luat act de rezultatele referendumului (la votare au participat 53,84%, pentru revocare au votat 83,93%). Primarul a fost revocat.
s.Lărguţa, jud.Cahul	Revocarea primarului	2.12. 2001	Judecătoria de sector a anulat decizia consiliului sătesc. CEC a suspendat activitatea consiliului electoral

or. Teleneşti, jud.Orhei	Revocarea primarului	30.12. 2001	CEC nu a acceptat propunerea de a desfăşura referendumul local
s.Delacău, jud. Chişinău	Revocarea primarului	13.01. 2002	CEC nu a acceptat propunerea de a desfăşura referendumul local
s.Căplani, jud.Tighina	Revocarea primarului	13.01. 2002	CEC nu a acceptat propunerea de a desfăşura referendumul local
c.Mincenii de Jos, r-nul Rezina	Revocarea primarului	17.10. 2004	CEC a luat act de rezultatele referendumului (la votare au participat 76,0%, pentru revocare au votat 53,0%). Primarul a fost revocat.
s.Tvardița, r-nul Taraclia	Revocarea primarului		Judecătoria Taraclia a înregistrat grupul de inițiativă la 18 iunie 2004. Curtea de Apel Cahul, la 23 iulie, a casat hotărîrea Judecătoriei Taraclia cu restituirea pricinii spre rejudecare în instanța de contencios administrativ a Judecătoriei Taraclia. Acesta, la 17 august, a înregistrat din nou grupul de inițiativă. La 24 octombrie, Curtea Supremă de Justiție, a casat decizia Curții de Apel din 3 februarie 2005 şi hotărîrea Judecătoriei Taraclia din 3 decembrie 2004 privind confirmarea listelor electorale cu restituirea pricinii spre rejudecare la Judecătoria Taraclia altui judecător. Alte acțiuni nu au fost întreprinse.
s.Filipeni, r-nul Leova	Revocarea primarului	2.04. 2006	Declarat de CEC nevalabil. La votare au participat 39,1%.

COMPARTIMENTUL
SOCIOLOGIA POLITICĂ

IMIGRANȚII DIN EUROPA DE EST ÎN PORTUGALIA: ASEMĂNĂRI ŞI DEOSEBIRI ÎNTRE UCRAINENI, RUŞI ŞI MOLDOVENI

José Carlos MARQUES
Portugalia, Leiria, Institutul Politehnic din Leiria, Facultatea Ştiințele Educației
Doctor, conferențiar, cercetator permanent la Centrul de Studii Sociale, Universitatea din Coimbra.

Pedro GÓIS
Portugalia, Porto, Universitatea din Porto, Facultatea de Arte Frumoase
Magistru, lector, cercetator permanent la Centrul de Studii Sociale, Universitatea din Coimbra.

Between 2001 and 2004 Portugal endorsed 100.282 stay permits to immigrants from Eastern Europe (Moldova, Ukraine, Russia and Romania). Stay permits granted through Law 4/2001 reveals the development of immigrant communities that previously were quantitatively of small significance. For the first time, Ukrainian, Romanian, Moldovan, and Russian immigrants appeared among the main immigrant groups in Portugal. This new migratory flow testified that immigration in Portugal was no longer confined to the traditional regions of destiny, but was increasingly spreading all over Portugal. More surprising than the post-colonial migration to Portugal however, has been the emergence of Eastern European migration where previous cultural links and existing migratory networks had been absent.

It is this sudden and intense inflow from Eastern Europe and particularly from the Ukraine, Moldavia and Russia that we intend to explain and describe in this communication. Based on a national survey of immigrants from these three countries we intend to describe the main social and demographic characteristics of these migratory groups, the migratory process they followed, and their main modes of economic insertion. It will be showed that this was a labour movement rooted in the economic disparities existent between origin and destiny and which benefited from a set of intertwined factors. Among these the most relevant were the existence of an extraordinary regularization process, the increase in demand for foreign workers in some economic sectors (mainly construction and tourism) after the second half of the 1990s, and the active promotion

of Portugal as an attractive destiny for labour migration made profit seeking organisations.

La începutul anilor 1990, conform surselor oficiale mai bine de 4 milioane de cetăţeni portughezi locuiau peste hotare. In acelaşi an, conform *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (Serviciul Portughez pentru Imigraţie, numit în continuare SEF) 113.978 cetăţeni străini aveau reşedinţă legală în Portugalia. Adăugînd această cifră la numărul de cereri de reşedinţă din primul val de legalizări şi care au intrat în vigoare în anul următor[112], atingem un număr total de aproximativ 150.000 rezidenţi străni pe teritoriul Portugaliei (atît legal cît şi ilegal). Altfel spus, în 1991, în Portugalia străinii constituiau 1,5%, în timp ce portughezii aflaţi peste hoate ajungeau la 40% din populaţie[113]. În ciuda realităţii pe care vor să ne-o comunice aceste cifre, în lucrările ştiinţifice şi-n presă se vorbea de transformarea Portugaliei din «ţară de emigra□ie» în «ţară de imigra□ie» în anii 1990.

Cu atît mai mult, pînă în anul 2000, prezenţa imigranţilor în Portugalia a fost relativ mică, principalele mişcări migratoare pornind de la trecutul colonial al ţării, de la legăturile ei istorice şi culturale cît şi de la principalele ei legături economice. Începînd cu 1996 cînd a avut loc o nouă etapă specială de legalizare şi Portugalia a intrat în spaţiul Schengen, numărul de imigranţi ilegali în ţară a crescut. Procesul s-a intensificat în deosebi după 1998 cînd o lege privind imigraţia prevedea posibilitatea obţinerii unui permis de reşedinţă pentru clandestinii din ţară.

Creşterea vizibilă a cererii din a doua jumătate a anilor 1990 cauzată de-un avînt în sectorul de construcţii şi cel imobiliar nu a fost suplinită de sursele tradiţionale (fostele colonii portugheze din Africa) dar de surse absolut noi şi anume imigranţi din ţările Est europene, mai ales din Ucraina, Moldova şi Rusia. După cum unii ar putea să-şi imagineze, acest rezultat nu a fost cel scontat, din cauza că, aşa după cum menţiona K.Davis[114], deşi migraţia este un fapt istoric constant, fluxurile în sine, sunt temporare şi specifice propriului lor timp, reflectînd lumea cărei aparţin. După procesul special de legalizare din 2001 (al treilea în 8 ani), ierarhia principalelor populaţii migratoare nu mai era deţinută de ţările vorbitoare de portugheză ci de cetăţenii din statele Est europene. Astfel, în

---

[112] Durata Programului de Regularizare (legalizare specială) a avut loc în 1992, 39.166 de imigranţi ilegali au cerut de la autorităţi, reşidinţă legală (SEF publicaţie informativă (fără autor), citat în: Baganha M.I. Immigrants insertion in the informal economy: the portuguese case, second report. - Florence, IUE/EUF, 1998)

[113] Baganha M.I., Góis P., Pereira P.T. International Migration from and to Portugal: What do we know and where are we going? // Zimmerman K. (ed.) European Migration: What do we Know? - Oxford, Oxford University Press, 2007, pp.415-457

[114] Davis K. The migration of human population. // Scientific American, 1974, nr.231 (3), pp.96-106.

2001, conform dispozițiilor din articolul 55 al legii 4/2001 din 10 ianuarie[115], s-a emis un număr de 126.901 permise de aflare legală pentru lucrători ilegali[116]. De fapt, mai bine de jumătate din aceste permise a fost acordat imigranților din Europa de Est. Într-un singur an numărul imigranților cu permis de aflare legală în țară a crescut de la 208.198 în 2000 la 350.503 în 2001, adică pe parcursul unui singur an, populația imigrantă în Portugalia a înregistrat o creştere de 68%. În jurul anului 2002, ratingul națiunilor cu populație migratoare din țările lumei a treia s-a schimbat în mod drastic. Imigranții din Ucraina, Moldova şi Rusia par să constituie cel mai mare grup de imigranți, avînd-o pe Ucraina drept lider (cel puțin conform ultimelor date). În decursul unui singur an numărul imigranților cu reşedință legală a crescut de la 208.198 în 2000 la 350.503 în 2001, adică numărul populației străine cu permis de şedere legal în țară s-a mărit cu 68 la sută[117]. Prin urmare, în mai puțin de 5 ani numărul populației străine a crescut cu 150%. Cea mai evidentă caracteristică a acestei schimbări o reprezenta prezența bruscă a zeci de mii de imigranți dintr-o țară est europeană, care indiferent de calificarea lor academică prestau aşa numitele joburi 3D (din engleză: dirty, dangerous, difficult – murdar, periculos, dificil) de pe piața de muncă.

Aceasta a fost cea mai neaşteptată schimbare în situația migrației în Portugalia din anii 1980-1990, cauzată în mare parte de lipsa unei politici proactive din partea Portugaliei cu scopul angajării lucrătorilor est europeni cît şi de lipsa

---

[115] *Precum şi vecinii săi europeni, Portugalia crează pentru prima oară, aşa-zişii"lucrători-sezonieri" prin diminuarea aşteptărilor de a obține legal Permis de Şedere. În conformitate cu autorul J.Peixoto această nouă lege nu a însemnat nimic decît o politică de recrutare directă prin care Permisele de şedere reprezentau vize de muncă obşinute în țara de origine pentru a complementa golurile existente pe piața muncii; conform acestuiautor variabile politice în Portugalia reflectă importanța mecanismelor pieții muncii, deoarece el afirmă:"guvernul a adoptat o politică flexibilă în acest domeniu încercînd sa gasească o cale legală de angajare, dar care restrînge dreptul străinilor de a rămîne în țară" (Peixoto J. Strong market and weak state: the case of foreign immigration in Portugal. // Journal of ethnic and migration studies, 2002, nr.28 (3), p.492)*

[116] *Aceşti imigranți au rămas într-o situație foarte instabilă, atit pentru că prezența lor legală în țară a fost determinată de către abilitatatea lor de a renova în fiecare an permisul lor, cît şi deasemenea în acel moment nu era clar politic ce se va întîmpla după îndeplinirea unui maxim număr de reînoiri (aceasta după 5 ani de rezidență în Portugalia). De fapt, prin intermediul acestei legi Portugalia a transmis următorul mesaj potențialilor imigranți, antreprenorilor şi unor entități implicați în "bisinessul migrațional": pentru o anumită perioadă de timp intrarea şi şederea pe teritoriul național în scopuri laborale nu vor fi stipulate de condițiile legii despre migrație, dar totuşi acestea vor putea avea loc fără mari probleme.*

[117] *Baganha M.I., Marques J.C. Góis P. The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal. // Baganha M.I., Fonseca M.L. (eds.) New waves: migration from Eastern to Southern Europe. - Lisboa, Luso-American Foundation, 2004, p.26*

unor legături privilegiate economice, istorice sau culturale cu acea regiune care ar fi putut explica fluxul enorm şi brusc de lucrători imigranţi[118].

Mai mult decît atît, numărul cetăţenilor din Estul Europei care s-au stabilit în Portugalia în anii '90 era destul de mic, ajungînd la 2.373 persoane în 1999. Dintre aceştia, niciun grup al unei naţiuni anume nu era destul de numeros pentru a suporta un flux migrator intens. Conform recensămîntului din 2001 moldovenii constituiau 1,3% din populaţia străină aflată în Portugalia (2.984 persoane); ucrainenii în număr de 10.793 ocupau 4.8% iar ruşii 0.9% însumînd 2.089 etnici.

Pe de altă parte, cercetările, privind posibilele ţinte ale migraţiei din Europa Centrală şi de Est, duse în ultimul deceniu, nu includeau Portugalia pe lista prioritară a imigranţilor din regiunile enumerate (vezi pentru exemplu planurile efectuate de Fassmann şi Munz[119]). Faptul că această mişcare a crescut pe parcursul a cîteva luni răspîndindu-se cu o viteză incomensurabilă te duce cu gîndul la alţi factori care au jucat un rol semnificativ în acest proces migrator. Documentele oficiale consideră că acest flux intens şi brusc din Europa de Est spre Portugalia are la bază trei cauze principale:

(A) Lipsa controlului în emiterea vizelor pe termen scurt în alte ţări ale Uniunii Europene;

(B) Mobilitatea uşoară în interiorul spaţiului Shengen;

(C) Traficul organizat de fiinţe umane din Europa de Est mascat sub denumirea de „agenţii de voaiaj".

Aceşti factori sunt extrem de importanţi. Un flux migrator legal, brusc şi-n masă nu e posibil fără activitatea unor infrastructuri organizate ce se ocupă de transportare şi obţinerea documentelor legale pentru călătorie. Rezultatele cercetărilor noastre confirmă relevanţa acestor factori. Astfel, spre exemplu, 95% din respondenţi au menţionat că au intrat în Portugalia cu o viză pe termen scurt (58% cu o viză uniformă[120] şi 37% cu o viză turistică) eliberată de un consulat / ambasadă neportughez (44% din aceste vize au fost eliberate de ambasada Germaniei într-o ţară din Europa de Est)[121]. Mai bine de jumătate din respondenţi

---

[118] *Baganha M.I., Marques J.C., Góis P. Imigrantes de leste em Portugal. // Revista de Estudos Demográficos, 2004, nr.38, pp.31-45; Baganha M.I., Marques J.C. Góis P. The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal. // Baganha M.I., Fonseca M.L. (eds.) New waves: migration from Eastern to Southern Europe. - Lisboa, Luso-American Foundation, 2004, pp.23-39.*

[119] *Fassmann H., Munz R. Die osterweiterung der EU und ihre konsequenzen fur die Ost-West-Wanderung. // Bade K., Munz K. (eds.) Migrationreport 2002, fakten-analyzenp-perspektiven. – Frankfurt a.Maine, Campus Verlag, 2002, pp.61-98.*

[120] *Viza cunoscută de imigranţi ca Schengen Viză.*

[121] *Este interesant faptul că vizele turistice eliberate de Consulatul Germanie în lume au crescut de la 1.926.705 în 1999 pînă la 2.349.724 în 2001, cu o uşoară scădere în următorul an, 2.203.127 de vize (Sursa: http://www.auswaertiges-*

au recunoscut că au ajuns în Portugalia prin intermediul unei agenţii de turism. Oricît de relevanţi ar fi aceşti factori ei nu pot explica de ce oamenii aleg să-şi părăsească ţările pentru a ajunge anume în Portugalia. Răspunsurile la aceste întrebări trebuie căutate în altă parte.

Făcînd apel la clasicul model «pull / push» putem spune că după căderea Uniunii Sovietice, ţările din estul Europei au intrat într-o perioadă de tranziţie spre economia de piaţă şi spre democraţie ceea ce a predispus migraţia peste hotare[122]. În primul rînd deoarece pentru multă lume imigrarea a devenit posibilă, barierele legale ce-i impiedicau pînă atunci dispăreau treptat în toate aceste ţări[123]. În al doilea rînd deoarece au fost făcute publice diferenţele de salarii şi standarde de viaţă din Uniunea Europeană şi ţările din est. A se considera faptul că 81% din respondenţi au declarat că cîştigau 100 de euro şi mai puţin pe lună în ţările lor, în UE acestă sumă fiind inferioară salariului minim legal[124]. Şi în al treilea rînd din cauza existenţei, în anumite regiuni, a unei profunde culturi migratoare cu posibilitate de reactivare[125]. Drept exemplu poate servi Ucraina de Vest cu o veche tradiţie migratoare[126], cît şi alte regiuni din ţările est europene.

Aceştia se înscriu în factorii analizaţi la nivel macro care provoacă migrarea populaţiilor din estul Europei. De ce au ales să vină anume în Portugalia această cauză trebuie cercetată la nivel meso şi micro, asemeni celor de mai jos. În primul rînd, aceasta poate fi atribuită ofertelor atractive pe care agenţiile din Europa de est le propuneau pentru Portugalia inclunzînd documentele pentru călătorie, transportul şi oferte de muncă ce erau accesibile pentru un segment larg de populaţie. În al doilea rînd, salariile din Portugalia erau de cîteva ori mai ridicate decît cele din ţara lor natală. Spre exemplu, salariul minim naţional, pentru

---

amt.de/www/de/willkommen/einreisebestimmungen/visapraxis_html#5 [accesată la 15 ianuarie 2004]). Ar fi în mod evident abuziv de a lăsa pe seama numai Consulatilor Germanie eliberarea vizelor în ţările de Est, dar reprezintă un indicator obiectiv a faptului că timp de doi ani atribuirea vizilor turistice de către consulate a înregistrat o creştere semnificativă. Aceşti doi ani au coincis cu cel mai mare flux de imigranţi din Est spre Portugalia.

[122] *În cîteva regiuni, ca Transnistria în Moldova şi Abhazia în Georgia, conflicte generate decătre destrămarea Uniunii Sovietice, încă nu a fost complect desăvărşite, şi soluţiile politice încă nu au fost găsite pe deplin. Instabilitatea din aceste regiuni încă constituie un factor de încurajare a imigraţiei. (IOM. Transformation and migration in Central and Eastern Europe. Final project report. – Geneva, IOM, 2002).*

[123] *Satzewich V. The Ukrainian diaspora. – London, Routledge, 2002, p.192*

[124] *În anul 2002, aceste două ţări cu cel mic salariu mediu lunar (anual salariul minim împărţit la 12) afost Portugalia (406 euro) ş Grecia (473 euro). EUROSTS, Statistics in Focus – Minimum wages in the European Union. // A Economia Portuguesa, Junho de 2003, DGEP, Ministério das Finanças.*

[125] *Baganha M.I., Marques J.C., Góis P. Imigrantes de leste em Portugal. // Revista de Estudos Demográficos, 2004, nr.38, pp.31-45*

[126] *Satzewich V. The Ukrainian diaspora. – London, Routledge, 2002.*

munca cea mai puțin calificată din sectorul construcțiilor[127], (alegerea cea mai frecventă a imigranților noi) era de 458 euro în ianuarie 2001[128] şi de 474 euro în ianuarie 2002[129]. În al treilea rînd mărirea grupului de imigranți pioneri care îi puteau ajuta pe noii veniți să se incadreze în cîmpul muncii. Deşi în 2001 doar 2.373 de imigranți din Ucraina, Rusia şi Moldova se aflau legal în Portugalia, conform recensămîntului din acelaşi an, mai bine de 15.000 imigranți din țările în cauză au fost depistați[130]. Şi într-un final faptul că în perioada ianuarie-noiembrie 2001 a avut loc un proces de legalizarea al muncitorilor clandestini oferindu-le o eventuală alternativă de aflare ilegală pe teritoriul altei țări UE. 26% dintre respondenți au menționat posibilitatea de a obține un statut legal de reşedință ca factor determinant în alegerea Portugaliei drept țară gazdă[131].

Combinația dintre toți aceşti factori de nivel macro, mediu şi micro explică fluxul brusc şi masiv de imigranți din Estu Europei în Portugalia. În continuarea articolului vom încerca să analizăm mai în detaliu acest flux şi anume cel din Ucraina, Moldova şi Rusia. Pornind de la cercetarea la nivel național a imigranților din aceste trei state, intenționăm să facem o analiză comparativă a principalelor caracteristici sociale şi demografice a acestor grupuri migratoare, a procesului de migrație pe care l-au urmat şi a principalelor metode de inserțiune economică[132].

Noțiuni generale conform surselor de date utilizate

Principala sursă de date a fost un studiu realizat asupra 913 imigranți de trei naționalități din Europa de Est. Metoda de calculare a fost metoda „bulgărelui de zăpadă”. Întrucît această metodă presupune selectarea următorilor respondenți la indicațiile precedenților, ea include anumite avantaje şi dezavantaje. Avantajul principal îl constituie faptul că multe persoane ce-ar putea fi ignorate dacă e să se utilizeze altă metodă sau ar putea să fie rezervați față de studiu (spre exemplu, imigranții ilegali) sunt incluse. Dezavantajele acestei metode presupun o probabilitate mare ca persoanele propuse să aparțină aceluaişi mediu

127 Direcția generală de Muncă (Construcții Civile).

128 Şi venitul real al salariului a crescu cu cel putin 30%.

129 Vezi: Inquérito aos salários por profissões na Construção Civil e Obras Públicas. Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Janeiro de 2002.

130 În martie 2001 în Portugalia a avut loc recesamîntul.

131 Baganha M.I., Marques J.C. Góis P. The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal. // Baganha M.I., Fonseca M.L. (eds.) New waves: migration from Eastern to Southern Europe. - Lisboa, Luso-American Foundation, 2004, pp.30-31

132 Studiu realizat pentru proiectul de cercetare „Cînd capetele se unesc: Imigranții est europeni în Portugalia finanțați de Fundația Portugheză pentru Ştiință şi Tehnologie. Pentru o trecere în revistă a principalelor rezultate ale proiectului vezi: Baganha M.I., Marques J.C., Góis P. Imigrantes de leste em Portugal. // Revista de Estudos Demográficos, 2004, nr.38, pp.31-45.

social ca şi imigrantul intervievat[133], ducînd astfel la un o discorcondanță a selecției limitînd puterea metodei.

Pentru a evita probleme enumerate legate de metoda bulgărelui de zăpadă, au fost aplicate următoarele strategii: a) un număr mare de persoane pentru realizarea studiilor individuale; b) investigatorilor li s-au dat indicații să nu aplice interogatoriul numai persoanelor din cercul lor de prieteni sai din familie. Datele arată că aceste proceduri de emancipare a anchetei de bază au avut succes, întrucît au fost adunate informații despre migranți din diferite regiuni geografice. Cu toate acestea, aceste strategii nu au rezolvat toate problemele. În special următoarele au rămas nerezolvate: a) o selecție concretă (nu la întîmplare); b) imposibilitatea de a-i pune în aceeaşi oală pe toți imigranții din Europa de Est ce trăiesc în Portugalia.

Caracteristicile demografice ale intervievaților

Din cei 913 de imigranți intervievați, 59% erau ucraineni, 23% ruşi şi 18% moldoveni. La nivel de gen, predomină sexul tare, 63% din respondenți fiind bărbați şi doar 37% femei. Dacă în cazul moldovenilor şi cel al ucrainenilor persoanele de sex masculin sunt mai numeroase, balanța de gen la ruşi este mult mai echilibrată, în special la imigranții cu vîrsta cuprinsă între 25 şi 39 de ani. Pentru moldoveni şi ucraineni discordanța ratei de sex este valabilă pentru toate vîrstele (excepție făcînd grupul de moldoveni cu vîrsta cuprinsă între 25-29 ani). După cum era şi de aşteptat de la un flux economic migrator, majoritatea migranților de cele trei naționalități sunt apți de muncă: 70% au vîrsta cuprinsă între 25 şi 45 ani. În ciuda acestei asemănări este posibil de menționat că imigranții din Rusia prezintă o rată mare atît grupul de vîrstă menționat cît şi pentru grupul celor peste 45 de ani.

Analiza situației conjugale a ucrainenilor, ruşilor şi moldovenilor duce din nou la rezultate diferite între cele trei grupuri. Aproximativ 65% dintre ucraineni şi moldoveni sunt căsătoriți, în timp ce mai puțin de 50% din ruşi se află în aceaşi situație. Acest grup numără mai multe cazuri de persoane divorțate, separate sau văduve (18.3%) şi (12.5%)[134] şi cupluri ce trăiesc în concubinaj.

În ceea ce priveşte nivelul de educație al imigranților din Europa de est, pot fi delimitate două grupuri de imigranți din cele trei naționalități: unul cu un nivel superior sau chiar foarte avansat de educație; altul cu un nivel mediu de educație. Se poate specifica că moldovenii dețin un număr mai mare de diplome profesionale, ucrainenii (în comparație cu cele două grupuri) dețin o proporție

---

[133] *Arber S. Designing samples. // Gilbert N. (ed.) Researching Social Life. - London, Sage Publications, 1993, p.74*

[134] *Aceste procentaje sunt de 10.1% şi 6.8% pentru ucraineni şi de 7.2% şi 9.0% pentru moldoveni.*

mai mare de studii profesionale sau tehnice în timp ce ruşii numără mai mulți posesori de diplome de grad universitar.

Procesul migrator al imigranților din Europa de Est

De oportunitatea creată de legea din aprilie 2001 (finalizată la 30 noiembrie 2001[135]) au profitat o mare parte din potențialii imigranți, întreprinzători şi de alte părți implicate în „businessul migra□ionist"[136]. Autoritățile portugheze recunosc că după începutul procesului de legalizare mii de cetățeni din țări ce nu erau membre ale spațiului Schengen au intrat pe teritoriul Portugaliei pentru a obține statut legal într-o țară din UE. Cîteva studii importante efectuate grupurilor de imigranți din acea perioadă confirmă din nou efectul de atracție exercitat de posibilitatea de a obține un permis legal pentru a locui şi munci în Portugalia. Spre exemplu, în studiul efectuat în 2004, aproape un sfert din respondenți şi-au motivat alegerea Portugaliei ca destinație grație posibilității de a fi legalizați, mai bine de o treime din persoanele intervievate au intrat în Portugalia în perioada ianuarie-octombrie 2001[137]. Acest studiu arată deasemenea că fluxul migrator de cetățeni din Europa de Est a continuat şi după excepționala perioadă de legalizare creată de Legea 4/2001, întrucît 24% dintre respondenți au declarat că au intrat pe teritoriul Portugaliei după sfîrşitul perioadei excepționale, adică după 1 ianuarie 2002[138].

Aproximativ o treime din imigranții interogați nu aveau nicio cunoştință în Portugalia înainte de migrarea din țara lor de baştină. Cei mai lipsiți de sprijin în procesul de migrare şi integrare în societatea portugheză par să fie ruşii (43% din ruşi au mărturisit că nu cunoşteau pe nimeni din Portugalia pînă la sosire).

---

[135] *Data de acceptare a raportului anual de prognozare a oportunităților de muncă şi domeniul de activitate al posturilor vacante. Conform dispozițiilor articolului 55 al legii 4/2001, permise de angajare în cîmpul muncii vor fi emise atît timp cît vor fi îndeplinite premisele necesare pînă la data acceptării acestui raport. De la această dată permisele de angajare în cîmpul muncii vor fi emise doar în cazuri bine motivate (conform dispozițiilor articolelor 55 al Legii nr.244 din 10 august, şi de dispozițiile date de Legea 4/2001 din 10 ianuarie).*

[136] *Marques J.C., Gois P. Legalization processes of immigrants in Portugal during the 1990s and at the beginning of the new millennium. // Heckmann F., Wunderlich T. (eds.) Amnesty for illegal migrants? – Bamberg, Europaisches forum fur migrationsstudien, 2005, pp.55-67*

[137] *Conform dispozițiilor articolului 55 al Legii 4/2001 din 10 ianuarie, numărul total de permise de rezidență alocate muncitorilor imigranți ilegali în perioada 2001, 2002 şi 2003 era de 183.655.*

[138] *Marques J.C., Gois P. Legalization processes of immigrants in Portugal during the 1990s and at the beginning of the new millennium. // Heckmann F., Wunderlich T. (eds.) Amnesty for illegal migrants? – Bamberg, Europaisches forum fur migrationsstudien, 2005, pp.55-67. Conform Legii 4/2001 perioada excepțională de legalizare trebuie deschisă doar pînă la aprobarea raportului care defineşte oportunitățile de lucru disponibile în Portugalia şi care nu ar putea fi suplinite de muncitori din UE. În 2001, acest raport a eşuat în evaluarea lipsei de muncă pe piața de muncă.*

Aceste cunoştinţe (ţinînd cont numai de cei care au declarat că cunoşteau pe cineva înainte de sosire) constituiau în mare parte membri ai familiei (printre moldoveni) sau prieteni (în special la ucraineni). Aceste cunoştinţe fac parte în mod tradiţional din reţeaua ilegală de migraţie. După cum se ştie, rudele, prietenii şi cunoştinţele joacă un rol de mijlocire indirectă între dorinţa de a imigra şi împlinirea acesteia, contribuind, asemeni majorităţii fluxurilor migratoare, la transmiterea informaţiei despre oportunităţile disponibile în Portugalia şi despre modul de realizare al procesului migrator al potenţialului imigrant. Acţiunea lor ar părea totuşi limitată la aspectul său informativ (în prima etapă a procesului), ceea ce nu este suficient pentru realizarea mişcării migratoare.

Existenţa unor cunoştinţe ilegale printre membrii familiei sau prieteni deja aflaţi în Portugalia nu a fost totuşi suficient pentru concretizarea procesului migrator al migranţilor intervievaţi. De fapt, analizînd răspunsurile la întrebarea cu privire la ajutorul primit pentru a ajunge în Portugalia, ajungem la concluzia că majoritatea imigranţilor de cele trei naţionalităţi au apelat la o agenţie de voaiaj, adică nişte legături mai legale în realizarea procesului de migrare. Aceşti intermediari legali depăşesc cu mult utilizarea combinaţiilor sociale, evident în mod special la imigranţii din Ucraina şi Rusia (respectiv, 80 şi 83% din cei care au primit ajutor extern pentru a migra) şi uşor mai puţin în cazul imigranţilor moldoveni (72%).

Conform acestor rezultate s-ar putea conchide că reţeaua migratoare nu era destul de structurată pentru a permite susţinerea independentă a fluxului migrator, structurile legale organizate fiind necesare (ca sus-numitele agenţii de voaiaj spre exemplu) în realizarea migrării spre Portugalia.

Indiferent de structura pe care o alegea fie ea legală sau ilegală, migrantul trebuia să achite o plată, evidentă în special atunci cînd o agenţie de turism era implicată în proces. Toate cele trei grupuri de imigranţi acţionau în acelaşi mod, sumele spre achitare structurilor ilegale fiind probabil mai mari în cazul moldovenilor, care şi apelează mai din greu la acestea.

În ciuda numeroaselor legături ale moldovenilor cu membri ai familiei şi prieteni costurile pentru migrare nu scădeau, fiind chiar mai ridicate decît pentru ucraineni sau ruşi (respectiv, 1281.3 €, 869.7 € şi 999.3 €).

Este cu atît mai semnificativă această diferenţă de investiţie din partea moldovenilor dacă ţinem cont de faptul că acest grup câştigă cele mai joase salarii medii. Principala cauză a costului mai ridicat în mişcarea migratoare moldovenească, pare să fie preţurile practicate de agenţiile de voaiaj. Dacă aproximativ 70% din migranţii ucraineni şi rusi plătiseră pînă la 1000 € agenţiilor, 58.7% dintre moldoveni au achitat sume mai mari. În ceea ce ţine de serviciile incluse în preţ, se poate vedea că atît independent cît şi-n grup, principalele servicii oferite de agenţiile de turism imigranţilor de cele trei naţionalităţi includeau călătoria şi obţinerea documentaţiei necesare pentru plecarea din ţara natală. Întrucît

nu existau diferenţe remarcabile în serviciile incluse în preţul achitat de cele trei grupuri de imigranţi, se poate afirma că imigranţii moldoveni au plătit un preţ incontestabil mai mare pentru acelaşi tip de servicii.

Sursele financiare necesare pentru migrare erau în general obţinute din economii personale sau familiale şi eventual de la alţi mebri ai familiei (a se avea în vedere rude, membri mai îndepărtaţi). Un procent semnificativ de ucraineni au luat cu împrumut de la prieteni, aceasta constituind diferenţa faţă de celelalte două grupuri migratoare care şi-au obţinut mijloacele pentru migrare aproape exclusiv de la membri ai familiei sau rude.

Există deasemenea o diferenţă considerabilă între ucraineni şi ruşi pe de o parte şi moldoveni pe de altă parte în durata de timp de care au avut nevoie membrii familiei pentru a economisi banii necesari pentru migraţie. O mare parte din primul grup au declarat că ar fi avut nevoie de maximum şase luni pentru a aduna suma necesară (37% din ucraineni şi 44% din ruşi) în timp ce moldovenii au menţionat o periodată de mai bine de un an pentru a aduna aceşti bani (72%). Aceste date coincid nivelului mai scăzut al venitului declarat de imigranţii moldoveni şi justifică pe de o parte apelarea lor în masă la împrumuturi şi alte metode pentru a-şi finanţa procesul de migrare (vînzarea proprietăţilor private, spre exemplu).

Integrarea imigranţilor est europeni în societatea portugheză

Integrarea pe piaţa de muncă

Structura ocupaţională în cele trei grupuri de imigranţi în ţara lor de baştină era relativ omogenă, existînd în principiu două mari grupuri ocupaţionale. Primul era alcătuit din persoane cu o profesie calificată (în special de natură intelectuală sau ştiinţifică). Acest grup este cel mai semnificativ la toate cele trei grupuri de imigranţi (cu mici diferenţe între ele). Al doilea este format din persoane cu calificări de nivel mediu sau cu profesii specializate.

Este important de notat că prestarea serviciilor elementare nu trezeşte mari emoţii printre persoanele interogate, fapt ce se va schimba odată cu integrarea lor pe piaţa de muncă portugheză.

În ciuda tuturor trăsăturilor comune dintre cele trei naţionalităţi ar fi cazul să menţionăm că şi diferenţele existente la nivel de ocupaţie. Ucrainenii spre exemplu spre deosebire de celelalte două grupuri activau mai des în domeniul serviciilor sau al vînzărilor, deasemeni ca meşteşugari sau muncitori în ateliere de deservire.

Moldovenii în comparaţie cu ruşii şi ucrainenii erau mai activi ca lucrători în sfera bugetară, mecanici sau montori.

Făcînd comparaţie între profesia pe care imigrantul o exersa în ţara sa şi profesia din Portugalia se poate observa un proces de descalificare profesională,

valabil pentru toate cele trei grupuri. Descalificarea este evidentă graţie concentrării într-un cerc limitat de ocupaţii (necalificate).

Imigranţii moldoveni par să fie afectaţi în mod deosebit de procesul de descalificare deoarece ei alcătuiesc grupul cu cel mai mic procent de angajaţi în sectorul ştiinţific şi intelectual sau ca tehnicieni şi alte ocupaţii asemănătoare, prezentînd totodată cel mai mare procent de imigranţi ce exersează activităţi necalificate.

Tabelul 1. Ocupaţia imigranţilor în ţara natală şi la sosirea în Portugalia (%)

	Ocupaţia în ţara natală			*Prima ocupaţie în Portugalia*		
	ucraineni N=474	*ruşi N=177*	*moldoveni N=134*	*ucraineni N=463*	*ruşi N=181*	*moldoveni N=134*
1	40,9	48,0	44,0	1,9	2,8	0,0
2	8,0	9,6	9,7	2,2	6,1	0,7
3	10,5	7,3	7,5	8,2	14,4	10,4
4	22,6	18,6	10,4	17,5	9,4	12,7
5	9,1	5,6	14,9	4,3	2,8	3,7
6	0,8	1,7	1,5	65,2	63,2	71,6
7	8,1	8,3	9,9	0,7	1,3	0,8
8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notă: mari grupuri ocupaţionale: 1 - ocupaţii profesionale şi ştiinţifice; 2 – tehnicieni şi servicii asemănătoare; 3 - lucrători în service şi vînzători; 4 – meşteşugari şi muncitori în ateliere de deservire; 5- mecanici şi montori; 6 – ocupaţii elementare; 7 - alte grupuri ocupaţionale; 8 - total

Procesul de descalificare profesională este evident în special în următoarele două tabele. Primul [Figura 1] arată că mobilitatea faţă de ocupaţiile elementare la momentul sosirii în Portugalia i-a afectat pe toţi imigranţii indiferent de grupurile lor ocupaţionale iniţiale. Cel de-al doilea [Figura 2] arată procesul descalificator al imigranţilor care în ţara lor de baştină aveau profesii intelectuale sau ştiinţifice. Din această organigramă este posibil de conchis că acest grup profesional a fost cel mai tare afectat de retrogradarea mobilităţii profesionale (aproximativ 50% dintre cei care exersau o muncă elementară proveneau din grupul celor cu ocupaţii profesionale, intelectuale sau ştiinţifice).

Cercetarea ocupaţiei imigranţilor la momentul studiului (principalele grupuri profesionale) arată că deşi persistă o oarecare discrepanţă între profesia exersată în ţara natală şi cea din Portugalia, totuşi cele trei grupuri de imigranţi înregistrează o conexiune subtilă cu profesia de înainte de emigrare. Cu toate

acestea, Indexul Disimilării[139] între ocupaţiile din ţara natală şi primul loc de muncă din Portugalia indica 0.64 pentru ucraineni, 0.69 pentru ruşi şi 0.75 pentru moldoveni. Valorile aceluiaşi Index între activitatea de acasă şi serviciul de la momentul studiului indica 0.49 pentru ucraineni, 0.49 pentru ruşi şi 0.53 pentru moldoveni. La aproximarea dintre cele două structuri profesionale au contribuit în mod decisiv atît reducerea vertiginoasă a imigranţilor în exersarea muncilor elementare cît şi creşterea numărului lor în sectorul muncilor calificate şi ştiinţifice precum mecanici şi montori, meşteşugari şi muncitori în ateliere de deservire. Aceste modificări în structurile profesionale ale imigranţilor evidente în toate cele trei grupuri de imigranţi, deşi în anumite grupuri profesionale schimbările au fost mult mai intense pentru un anumit grup decît pentru altul. Astfel, spre exemplu, în cazul ocupaţiilor elementare şi ca mecanici moldovenii prezintă o variaţie mai mare între acestea şi jobul lor curent în Portugalia. În ceea ce ţine de meşteşugărit şi muncitori în ateliere de deservire, cele mai mari variaţii au fost marcate de imigranţii din Ucraina şi Rusia.

Tabelul 2. Ocupaţia imigranţilor în ţara natală la momentul studiului (%)

	nationalitatea			
Grupuri ocupaţionale majore	*ucraineni N=404*	*ruşi N=141*	*moldoveni N=123*	*total N=668*
Ocupaţii profesionale şi ştiinţifice	5,9	10,6	7,3	7,2
Tehnicieni şi ocupaţii similare	2,0	3,5	0,0	1,9
Muncitori în service şi vînzători	11,6	18,4	20,3	14,7
Meşteşugari şi muncitori în ateliere de deservire	30,0	18,4	20,3	25,7
Mecanici şi montori	7,9	9,9	17,1	10,0
Ocupaţii elementare	41,1	34,8	30,1	37,7
Alte grupuri ocupaţionale	1,5	4,4	4,9	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

În ciuda acestei aproximări progresive dar totuşi mici faţă de structura profesională / ocupaţională a imigranţilor în ţările lor de origine, poate fi observat

[139] *Indexul Disimilării lui Duncan şi Duncan (Duncan O.D., Duncan B. A methodological analysis of segregation indexes. // American sociological review, 1955, nr.20 (2), pp.210-217; Duncan O.D., Duncan B. Residential distribution and occupational stratification. // American journal of sociology, 1955, nr.60 (5), pp.493-503) este folosit aici. El evaluează nivelul de segregare sau potrivire între structurile profesionale ale imigranţilor în ţara lor natală şi cele din ţara gazdă. Indexul cuprinde o scară de la 0 la 1, aceste limite corespunzînd respectiv unei potriviri sau segregări perfecte acelor două structuri profesionale considerate.*

că structura profesională actuală a imigranților nu implică încă experiența profesională dobândită de aceştia în țările lor de baştină. Imigranții din Europa de Est vor practica servicii mai puțin calificate decît cele pe care le dețineau în țările lor natale. Acest fapt arată că participarea imigranților din Europa de Est pe piața de muncă portugheză este însoțită de degradarea calificărilor originare, ceea ce constituie o caracteristică a migrației de periferie şi semiperiferie spre centru[140]. Conform lui Hillman şi Rudolph[141], țările gazdă îşi folosesc puterea de convingere pentru a reduce certificatele de aptitudini ale imigranților, iar această putere acționează ca un mecanism de reprimare a piețelor de muncă primare. În Portugalia, acest mecanism de protecție este sesizabil cu precădere în anumite grupuri profesionale, ceea ce presupune devalorizarea atît a capacităților intelectuale cît şi a celor profesionale a unui grup considerabil de imigranți.

Imigranții ucraineni şi cei moldoveni şi-au găsit prima activitate de muncă în Portugalia cu ajutorul rețelelor ilegale sau prin intermediul tovarăşilor imigranți (adică, membrii familiei şi prieteni ce se aflau deja în Portugalia, vezi tabelul 3)[142]. După cum este bine cunoscut acest tip de rețele tind să integreze imigranții în sectoare economice şi profesii specifice, despre care rețeaua deține mai multe informații.

Imigranții ruşi deşi au profitat de ajutorul acestor structuri ilegale, au apelat deasemenea şi la organisme legale şi cetățeni portughezi (într-un număr mai mare decît celelalte două grupuri)[143].

Acest fapt se datorează lipsei de cunoştințe în Portugalia înainte de sosire a imigranților ruşi (în comparație cu celelalte două grupuri). Corela□ia a celor două variabile (contactele anterioare şi metode de a obține primul serviciu în Portugalia) ne permite să confirmăm că acțiunea agenților de voaiaj în țara de origine şi ajutorul cetățenilor portughezi a fost mult mai semnificativ în cazul imigranților care nu aveau cunoştințe în Portugalia. Împreună, aceste două categorii au fost responsabile de integrarea inițială pe piața de muncă a 21% din

---

[140] *Rudolph H. Ex oriente lux? Gastwissenschaftlerinnen und gastwissenschaftler aus Mittelosteuropa und der ehemaligen UdSSR an deutschen forschungsinstituten. Discussion paper FS I. – Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, 1994, pp.94-105*

[141] *Hillmann F., Rudolph H. Jenseits des brain drain. Zur mobilitat westlicher fach- und fuhrungskrafte nach pollen. Discussion paper FS I. - Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, 1996, pp.96-103.*

[142] *64.3% din imigranții ucraineni, 62.8% din imigranții moldoveni şi 53.3% din imigranții ruşi şi-au obținut primul serviciu în Portugalia prin intermediul acestor două tipuri de intermediari.*

[143] *13,7% din imigranții ruşi, respectiv 7.2% ucraineni şi 8.8% moldoveni şi-au obținut locul de lucru inițial prin intermediul unei agenții din țara natală. 14.7% din imigranții ruşi, 5.3% ucraineni şi 7.5% moldoveni au menționat că au fost ajutați de cetățeni portughezi pentru a-şi găsi primul serviciu.*

ucraineni, 38% de ruşi şi 28% moldoveni care au plecat în Portugalia fără a cunoaşte pe cineva acolo.

Tabelul 3. Metode de a opţine primul şi actualul serviciu

	Primul serviciu				*Serviciul actual*			
	Ucraina N=513	*Rusia N=197*	*Moldova N=157*	*Total N=869*	*Ucraina N=433*	*Rusia N=157*	*Moldova N=135*	*Total N=725*
1	12,3	10,2	15,1	12,3	36,3	38,9	42,2	37,9
2	7,2	13,7	8,8	9,0	2,1	1,9	1,5	1,9
3	5,3	14,7	7,5	7,8	12,5	13,4	15,6	13,2
4	22,6	17,8	27,0	22,3	9,7	7,6	14,8	10,2
5	41,7	35,5	35,8	39,2	28,2	30,6	8,9	25,1
6	8,0	3,0	0,6	5,5	3,9	1,3	5,9	3,7
7	3,0	5,0	5,0	3,8	7,4	6,3	11,1	7,9
8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notă: 1 - am găsit singur; 2 - ajutor de la agenţia de voaiaj din ţara natală; 3 - cu ajutorul unui cetăţean portughez; 4 - rude deja aflate în Portugalia; 5 - prieteni din ţara de baştină aflaţi deja în Portugalia; 6 - agent de recrutare din mediul imigraţional; 7 - alte metode; 8 - total.

În ce priveşte obţinerea serviciului actual, o caracteristică comună pentru toate cele trei naţionalităţi chestionate poate fi dedusă: se utiluzează mai multe modalităţi individuale de obţinere a unui serviciu ce nu ţin de comunitatea migratoare. Utilizarea acestor metode de obţinere a unui serviciu este mai evidentă în cazul moldovenilor, 58% dintre aceştia au susţinut că şi-at fi găsit actualul serviciu singuri sau cu ajutorul unui cetăţean portughez (se cere de menţionat că 23% din respondenţii aceleaşi naţiuni au afirmat că şi-au găsit primul serviciu prin intermediul aceloraşi două metode).

Creşterea proporţiei imigranţilor de cele trei naţionalităţi ce au declarat că şi-au obţinut primul job individual sau cu ajutorul unui prieten portughez ar putea fi rezultatul:

a) unei integrări în creştere a imigranţilor din Europa de Est în societatea portugheză;

b) o reducere a capacităţii comunităţii de imigranţi să asigure circulaţia informaţiei şi a contactelor necesare pentru integrarea migrantului pe piaţa de muncă.

c) Adoptarea „strategiilor de expansiune a frontierelor”[144] de către imigrant cu scopul de a accesa un set de servicii diferite de cele propagate de comunitatea migrantă.

---

[144] *Hirsch P.M. Processing fads and fashions: an organizational set analysis of culture industry systems. // American journal of sociology, 1972, nr.77, pp.639-659.*

Alţi indici de integrare în societatea portugheză

După cum se ştie, integrarea economică a imigranţilor în Portugalia nu constituie decît unul din paşii procesului de integrarea al imigranţilor în societatea gazdă. Înţelegerea evoluţiei procesului de integrare poate fi evaluată recurgînd la citeva întrebări menite să: a) afle părerea imigranţilor despre caracteristicile serviciilor disponibile şi despre ei înşişi; b) descopere experienţele de discriminare resimţite de imigranţi; c) recunoască nivelul de implicare în societatea portugheză, şi d) observe experienţele din viitor. Aceste întrebări, în marea lor majoritate, nu au drept scop evaluarea integrării sociale, politice şi culturale a imigranţilor, ci să permită analiza anumitor condiţii care ar putea influenţa în mod decisiv evoluţia acestor căi de integrre.

Părere despre serviciile disponibile pentru imigranţi

La întrebarea privind corespunederea caracteristicilor joburilor disponibile pentru imigranţi şi calificările lor academice sau profesionale, majoritatea imigranţilor ucraineni şi moldoveni au menţionat neconcordanţa dintre ocupaţia lor din Portugalia şi nivelul lor de calificare (respectiv 52.8 şi 57.6%) în timp ce 17.8% dintre imigranţii ruşi erau nehotărîţi în această privinţă sau erau de acord (37.2%) cu afirmaţia menită să afle părerea imigranţilor. Rezultatul este interesant deoarece imigranţii ruşi aveau calificări academice în educaţia superioară (universitate sau universitate tehnică) în proporţii mai mari faţă de cele două grupuri de naţiuni. Totuşi, structura lor ocupaţională nu era diferită decît la celelalte două grupuri de imigranţi.

Majoritatea persoanelor intervievate din cele trei grupuri de imigranţi consideră că serviciile disponibile sunt murdare şi remunerate insuficient. Imigranţii ucraineni sunt cei mai conştienţi de acestă realitate (66.8%) posibil din cauză că acest grup înregistrează cea mai mare rată de angajare la munci necalificate[145].

Aproximativ trei pătrimi din imigranţii din cele rei grupuri consideră că serviciile disponibile pentru imigranţi sunt servicii ce duc lipsă de forţă de muncă[146]. Imigranţii sunt de acord cu afirmaţia că posturile vacante pentru ei sunt cele pe care nu vor să le ocupe portughezii[147].

Trebuie de menţionat că o mare parte din respondenţi au servicii necalificate şi prost remunerate pe care le suplineau cîndva imigranţi din ţările vorbitoare de portugheză din Africa. Cu toate acestea, imigranţii din Europa de Est nu sunt conştienţi de faptul că ei prestează servicii pe care le ocupau înainte alte grupuri de imigranţi contribuind astfel la mobilitatea profesională sau la segregarea acelor grupuri de imigranţi din locurile lor tradiţionale de integrare economică. De

---

[145] *54.4% din ruşi şi 50.3% moldoveni sunt de acord cu afirmaţia „muncile disponibile pentru imigranţi sunt murdare şi prost plătite”.*

[146] *81.1% din ucraineni, 73.8% ruşi şi 88.7% moldoveni au fost de acord cu afirmaţia citată.*

[147] *61,9% ucraineni, 61,6% ruşi şi 69,1% moldoveni au fost de acord cu afirmaţia..*

fapt, întrebați dacă muncile disponibile pentru imigranții din Europa de Est sunt similare cu cele disponibile şi pentru alți imigranți, 69.7% ucraineni, 67.6% ruşi şi 74.3% moldoveni răspund afirmativ.

Situații de discriminare

În ceea ce priveşte situațiile de discriminare, respondenții din cele trei grupuri au recunoscut că s-au ciocnit cu astfel de incidente mai mult la locul de muncă decît în locurile publice (magazine, cafenele, transport public şi pe stradă). O analiză mai amănunțită a tabelului 4 relevă o proporție mai scăzută în cazul ucrainenilor ce au fost discriminați la lucru sau pe stradă; deasemenea cazurile de discriminare în magazine, cafenele şi transportul public sunt similare pentru cele trei grupuri.

Tabelul 4. Cazuri de atitudini discriminatoare în diferite împrejurări sociale (scor şi procentaj al răspunsurilor afirmative) (%)

Locul discriminării	*Naționalitate*			
	Ucraineni	*Ruşi*	*Moldoveni*	*Total*
La locul de muncă	39,0	44,4	45,7	41,4
Magazine, cafenele, transport public	20,3	19,5	20,5	20,2
Pe stradă	15,9	21,3	17,5	17,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Sursa: Inquérito aos Imigrantes da Europa de Leste, CES, Coimbra, 2004.

Integrarea în societatea portugheză

Nivelul de cunoaştere a limbii portugheze de către imigrant este un element important pentru a cunoaşte condițiile de integrare ale acestuia. Cunoscînd limba, imigranții sunt capabili să intre mai des în contact cu cetățenii portughezi şi cu diferite instituții ale societății portugheze. Tabelul 5 indică nivelul de cunoaştere al fiecărei deprinderi lingvistice.

Tabelul 5. Capacitățile lingvistice ale imigrantului la momentul interviului (%)

Competențe lingvistice	*Naționalitate*			
	Ucraineni	*Ruşi*	*Moldoveni*	*Total*
Nivelul de fluență în portugheză	**n=526**	**n=204**	**n=161**	**n=891**
Foarte bun	2,5	6,4	13,0	5,3
Destul de bun	36,7	38,2	55,3	40,4
Acceptabil	59,1	49,0	29,8	51,5
Incapabil să vorbească	1,7	6,4	1,9	2,8
Nivelul de rapiditate la citire	**n=528**	**n=206**	**n=162**	**n=896**
Foarte repede	3,0	3,9	12,3	4,9
Suficient de repede	27,8	37,4	56,2	35,2
Încet	60,0	50,5	30,2	52,5

Incapabil să citească	9,1	8,3	1,2	7,5
Nivelul de fluență în scris în portugheză	**n=526**	**n=204**	**n=161**	**n=891**
Foarte bun	1,1	3,4	4,3	2,2
Destul de bun	10,8	16,2	28,6	15,3
Acceptabil	66,5	55,9	51,6	61,4
Incapabil să scrie	21,5	24,5	15,5	21,1

Sursa: Inquérito aos Imigrantes da Europa de Leste, CES, Coimbra, 2004.

Deşi majoritatea imigranților intervievați cunosc bine portugheza, imigranții moldoveni au nivel mai bun decît ceilalți. Acest lucru este valabil pentru toate cele trei competențe cerute: diferențele la citit şi vorbire sunt de 20% mai mari, la scris cu 10%. Acest fapt s-ar putea datora apropierii mai mari dintre limba română şi portugheză, ambele fiind de origine latină şi din contra o depărtare mai mare cu rusa şi ucraineana, limbi de sorginte slavă.

In toate cele trei grupuri[148], fără mari deosebiri, studiul individual (învățarea portughezei fără a frecventa cursuri specializate) joacă un rol important. Pentru imigranții care au frecventat cursuri de limbă portugheză, există anumite deosebiri curioase înm privința instituțiilor care au organizat cursurile frecventate de fiecare grup. Cu excepția categoriei «alte instituții», imigranții moldoveni au frecventat cursuri organizate de Biserica catolică (36.4%), ruşii – cursuri oferite de asociațiile de imigranți (26.9%) şi ucrainenii au mers mai des la cursurile organizate de Biserica catolică (24.7%) şi de programul «Portugal Acolhe» (23.5%).

Faptul că imigranții moldoveni dau dovadă de o mai bună cunoaştere a portughezei poate explica de ce acest grup de imigranți îşi găsesc servicii prin propriile mijloace. Cu toate acestea, aceasta nu este suficient pentru a garanta acestui grup de imigranți o integrare profund diferită pe piața muncii în comparație cu celelalte două grupuri de imigranți.

Participare asociativă

După cum a fost menționat în prima parte a acestui studiu în ceea ce ține de participarea asociativă a intervievaților, există un nivel scăzut de implicare a imigranților (indiferent de naționalitate) în majoritatea instituțiilor sau a organizațiilor politice şi sociale. Singura excepție o constituie instituțiile religioase şi sindicatele: cale trei grupuri intervievate denotă o prezență mai activă în aceste instituții decît în cele enumerate mai sus (partide politice, organizații portugheze sau organizații sociale pentru imigranți). Tot în acest sector, moldovenii sunt

---

[148] *$x^2(2,893) = 2,406$, $p>0,05$. 64.7% ucraineni, 58.6% ruşi şi 61.5% moldoveni declară că nu au frecventat cursuri de limbă portugheză.*

mai prezenți în comparație cu celelalte două grupuri[149]. După cum am arătat în primul capitol, dacă cineva atribuie participarea în instituțiile religioase şi sindicate necesității de a menține legături de ajutor şi prietenie cu imigranții, la fel ca şi rolului sindicatelor în legalizarea imigranților şi în aplanarea conflictelor la locul de muncă, datele privind implicarea celor trei grupuri de imigranți în aceste două instituții, sugerează că imigranții moldoveni simt o nevoie mai acută de sprijinul comunității băştinaşe şi a sindicatelor decît celelalte două grupuri.

Perspectivele de viitor

În ceea ce ține de planurile lor de viitor, majoritatea imigranților ucraineni (54.2%) îşi declară dorința de a locui temporar în Portugalia iar apoi să se întoarcă în țara lor, în timp ce imigranții ruşi şi cei moldoveni au arătat o dorință mai mare de a se stabili definitiv în Prtugalia (36.0% şi 34.6% respectiv). Aceste două grupuri de imigranți sunt deasemenea mai indecişi cînd vine vorba de perspectivele de viitor (20% din fiecare grup).

O mare parte dintre imigranții din cele trei grupuri care s-au arătat doritori de a se întoarce în țara lor, intenționează să facă acest lucru în decurs de trei ani[150]. Comparînd datele privind planurile de viitor şi durata de timp intenționată de aflare în Portugalia, se observă că imigranții ucraineni au mai puține planuri temporare sau de scurtă durată decît celelalte două grupuri: 80.6% din ucraineni doresc să se întoarcă în țara lor natală în decurs de cinci ani, în timp ce doar 67.7% din ruşi şi 72.3% moldoveni îşi doresc acelaşi lucru.

Concluzii

După cum a fost menționat, migrația din Europa de Est spre Portugalia a fost o mişcare bruscă şi masivă care sa desfăşurat cu preponderență în decursul anului 2001.

După cum scurta descriere a caracteristicilor imigranților arată, migrația din Europa de Est poate fi clasificată drept o mişcare temporară de muncă cu obîrşia în neconcordanțele economice existente între cele două regiuni. Mişcarea a avut loc deoarece organizațiile pentru profit din țările natale promovau migrarea spre Portugalia, deoarece în 2001 a avut loc un proces de legalizare în Portugalia care a oferit posibilitatea de a obține un statut de reşedință legală şi deoarece economia oferea multe oportunități de muncă. Procesul de legalizare relevă o importantă schimbare în ierarhia principalelor naționalități prezente în Portugalia. Imigranții din țări vorbitoare de portugheză au încetat să mai fie naționalitățile

149 14.1% din imigranții moldoveni declară că au participat în sindicate şi asociații religioase, în timp ce ucrainenii au participat în proporție de 4.3% respectiv 8.7% iar ruşii 5.1% şi respectiv 7.6%.

150 43.9% din ucraineni, 40.3% ruşi şi 46.8% moldoveni intenționau să se întoarcă în țara natală în decurs de trei ani.

prevalente, pozişia fiind ocupată de cetățenii din Europa de Est. Îmigranții din Moldova, Ucraina şi Rusia figurează printre cele mai mari grupuri migratoare.

Astfel, chiar fără noi intrăti şi chiar cu cîteva plecări, după acest val neprevăzut, imigrația în Portugalia s-a schimbat în mod drastic şi remercabil.

Totuşi, în ultimii ani, în special începînd cu 2003, numărul de noi imigranți în Portugalia şi anume din țările din Europa de Est a scăzut semnificativ. Datele raportului OCDE privind migrația din 2006 înregistrează o continuă descreştere în imigrația din statele din Europa de Est, mai intensă printre ucraineni şi ruşi, moldovenii şi românii menținînd un nivel constant.

O criză economică continuă a cuprins Portugalia în ultimii ani fiind resimțită mai mult în principalele sectoare economice unde imigranții din Europa de Est obişnuiau să lucreze. Astfel, numărul imigranților ucraineni care au intrat în Portugalia legal s-a diminuat cu 98% în ultimii patru ani. În acelaşi timp, mii de imigranți est-europeni au abandonat țara în ultimii ani. Conform datelor oficiale din 2006, numărul de cetățeni străini din Ucraina, Rusia şi Moldova ce trăiau legal în Portugalia era de 55.469. Aceste cifre se refereau la străinii deținători de viză permanentă în Portugalia dar nu reflectau faptul că o parte considerabilă dar necunoscută dintre aceştia nu mai trăiau în Portugalia. Această rapidă descreştere în numărul imigranților din Europa de Est în Portugalia sugerează existența unui mecanism autoreglator al fluxurilor migratoare, întrucît imigrația are loc în perioadele fertile la capitolul locurilor de muncă şi descreşte în perioadele contrare. Criza economică din Portugalia, intensă în mod deosebit în sectoarele economice unde lucrau imigranții din Europa de Est, pare să fie principala cauză a plecării acestora.

Bibliografie

Arber S. Designing samples. // Gilbert N. (ed.) Researching Social Life. – London, Sage Publications, 1993, pp.68-92.

Baganha M.I., Góis P., Pereira P.T. International Migration from and to Portugal: What do we know and where are we going? // Zimmerman K. (ed.) European Migration: What do we Know?. - Oxford, Oxford University Press, 2007, pp.415-457.

Baganha M.I. Immigrants insertion in the informal economy: the portuguese case, second report. - Florence, IUE/EUF, 1998.

Baganha M.I., Marques J.C., Góis P. Imigrantes de leste em Portugal. // Revista de Estudos Demográficos, 2004, nr.38, pp.31-45.

Baganha M.I., Marques J.C. Góis P. The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal. // Baganha M.I., Fonseca M.L. (eds.) New waves: migration from Eastern to Southern Europe. - Lisboa, Luso-American Foundation, 2004, pp.23-39.

Davis K. The migration of human population. // Scientific American, 1974, nr.231 (3), pp.96-106.

Duncan O.D., Duncan B. A methodological analysis of segregation indexes. // American sociological review, 1955, nr.20 (2), pp.210-217.

Duncan O.D., Duncan B. Residential distribution and occupational stratifycation. // American journal of sociology, 1955, nr.60 (5), pp.493-503.

Fassmann H., Munz R. Die osterweiterung der EU und ihre konsequenzen fur die Ost-West-Wanderung. // Bade K., Munz K. (eds.) Migrationreport 2002, fakten-analyzenp-perspektiven. – Frankfurt a.Maine, Campus Verlag, 2002, pp.61-98.

Hillmann F., Rudolph H. Jenseits des brain drain. Zur mobilitat westlicher fach- und fuhrungskrafte nach pollen. Discussion paper FS I. - Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, 1996, pp.96-103.

Hirsch P.M. Processing fads and fashions: an organizational set analysis of culture industry systems. // American journal of sociology, 1972, nr.77, pp.639-659.

IOM. Transformation and migration in Central and Eastern Europe. Final project report. – Geneva, IOM, 2002.

Marques J.C., Gois P. Legalization processes of immigrants in Portugal during the 1990s and at the beginning of the new millennium. // Heckmann F., Wunderlich T. (eds.) Amnesty for illegal migrants? – Bamberg, Europaisches forum fur migrationsstudien, 2005, pp.55-67.

Peixoto J. Strong market and weak state: the case of foreign immigration in Portugal. // Journal of ethnic and migration studies, 2002, nr.28 (3), pp.483-497.

Pohjola A. Social network – help or hindrance to the migrant. // International migration, 1991, nr.29 (1), pp.435-444.

Rudolph H. Ex oriente lux? Gastwissenschaftlerinnen und gastwissenschaftler aus Mittelosteuropa und der ehemaligen UdSSR an deutschen forschungsinstituten. Discussion paper FS I. - Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, 1994, pp.94-105.

Satzewich V. The Ukrainian diaspora. – London, Routledge, 2002.

Prezentat la redacție
la 1 iulie 2008

Anexă

Figura 1: Mobilitatea profesională în țara natală şi la momentul sosirii în Portugalia (cifre şi procentaje absolute)

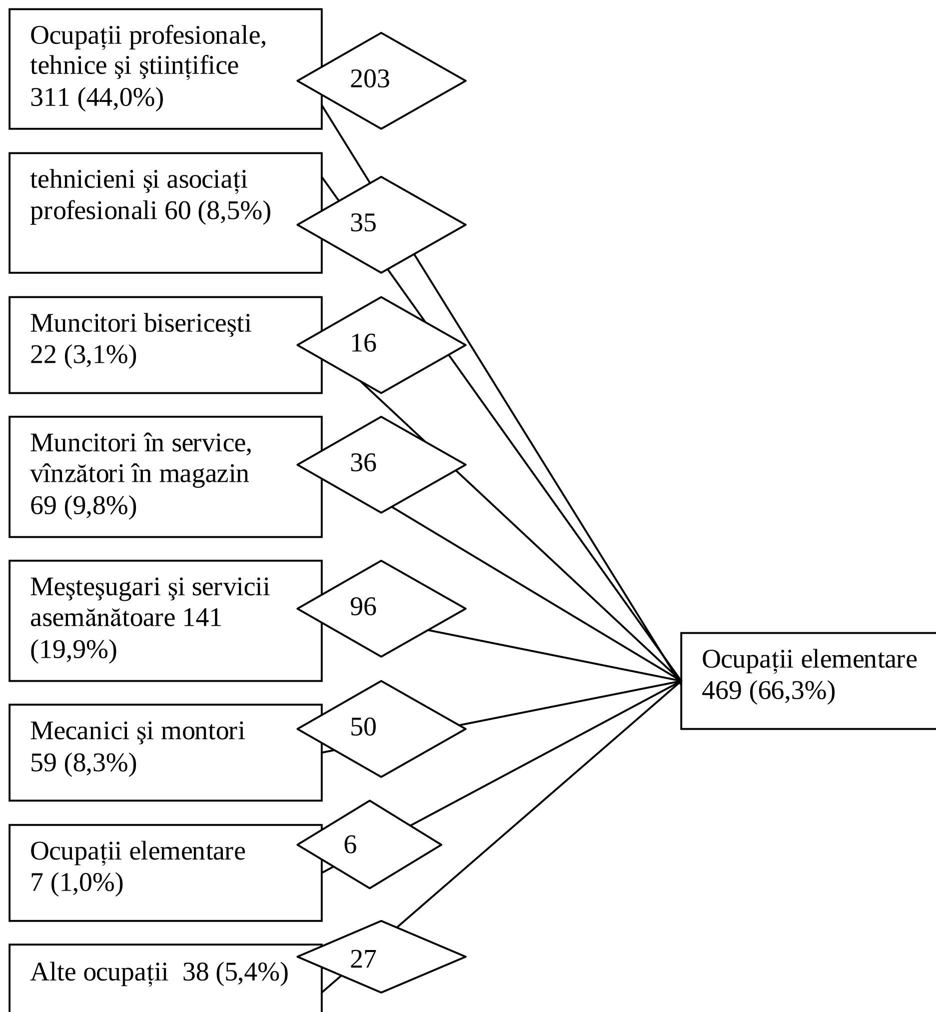
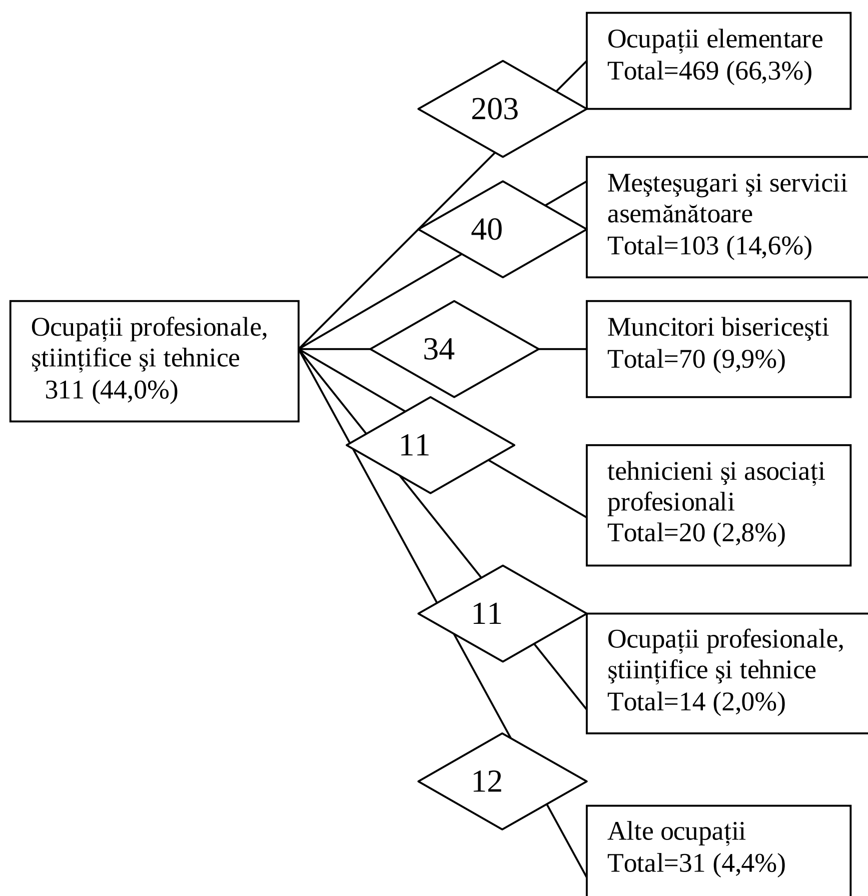


Figura 2: Mobilitatea profesională în țara natală şi la momentul sosirii în Portugalia a imigranților angajați în sectorul profesional, ştiințific şi tehnic în țara lor de baştină (cifre şi procentaje absolute)



LIDERII POLITICI ÎN PREAJMA ALEGERILOR PARLAMENTARE: OPINII SI ATITUDINI[151]

Tatiana SPĂTARU
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Asistență Socială şi Sociologie, Catedra de Sociologie
Doctor habilitat în sociologie, conferențiar

Stela CRIJANOVSCHI
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Asistență Socială şi Sociologie, Catedra de Sociologie
Doctorand

The primary sociologic study has purposed to investigate the opinions and attitudes of the party-presidents from Moldova about the economic, social and political situation in the country before the elections. The study is based on the sociologic method of the interviews. the presidents of the political parties from The Republic of Moldova, counted as 19. The selection was done based on the list of the political parties and political-social organizations registered in the in The Ministry of Justice in the Republic of Moldova.

The visions of the presidents of the politic-parties have been divided considerably. Some of them have concluded that the environment is a concurrence one. The others think that the initial environment is ruled by major forces trained as a barricade. It actually is an inimical for the politic-parties, especially the ones from the opposition.

The majority of the presidents are convinced that the elections from the Spring 2009 will determinate the political alliance between the opposition and the governing party. The perspectives were approved as good ones, the electoral strategy will be built based on the necessities and needs of the population.

Making an estimate of the population's behavior in the electoral process, the presidents appreciated it as being passive, not caring and not having the faith that certain things can change in this country. No matter how weird it can sound, the elder citizens are the most active ones when it comes to the elections. This situation was considers as illiteracy, caused by the fact that the population is not being informed.

The presidents' point of view is that the electoral programmes are very similar and it's hard to find an essential difference. The care for the population's well being and the political and economic and social problems is common. The difference is stated by the variety of the methods of elaboration and the order and the accent made on the priorities. The points of view as regarding history,

[151] *Recenzent – doctor în ştiințe politice Igor BUCĂTARU*

language and the relationships wit Romania, Russia and NATO are also diverse.

The economic situation in this country is catastrophic. The social and cultural domain is depending on the economic success. Even though a balance has been found in these domains, the inflation has destroyed the last hope fore some realizations. The consequence being that Moldova is still the poorest country on the European continent. The external politic of the country is appreciated as a deficit one. Over the past years we all have been witnesses to how easy the external political arrow changes its direction.

The main conclusion is that a party can't change the situation in this country alone, so the actual task is to unite all the opposition parties and try to elaborate only one programme.

Reflecting on the presidents' opinions, we conclude that there's lots of work to be done on the democracy in The Republic of Moldova. It's necessary to have a new vision over the parties' activities, the electorate's behavior, the foundation of the social classes, identities and democracy, and in general the foundation of the Moldavian society

I. METODOLOGIA STUDIULUI

Scopul cercetării a fost de a studia opiniile şi atitudinile liderilor de partid din Republica Moldova, vis-à-vis de situația economică şi social-politică din țară în preajma alegerilor parlamentare.

Obiectivele cercetării: Efectuarea unui studiu calitativ, utilizând metoda sociologică a interviurilor aprofundate, pentru a obține un tablou general al viziunilor liderilor de partid din Republică.

Perioada desfăşurării cercetării: Lunile mai-iunie 2008.

Metodele de studiu. Metoda sociologică, care stă la baza cercetării, a fost intervievarea directă a respondenților de către operatorii de interviu la fața locului, fiind aplicat un ghid de interviu, unde au fost formulate întrebări din timp. Aplicarea ghidului de interviu a fost realizată la locul de activitate al intervievatului.

Eşantion. Liderii formațiunilor politice din Republica Moldova, în număr de 19 persoane. Selecția persoanelor pentru interviuri a fost realizată în baza listei partidelor şi organizațiilor social-politice, înregistrate în Registrul partidelor şi altor organizații social-politice la Ministerul Justiției al Republicii Moldova**.** Rata îndeplinirii listei respondenților a fost de doar 63%, condiționată de refuzul categoric al unor lideri politici de a răspunde la întrebările ghidului de interviu. Totodată, o parte din liderii politici sunt plecați din țară sau se află sub acuzații penale, fapt care a determinat anumite deficiențe în colectarea materialului empiric.

Este regretabil faptul că liderii Partidului Comuniştilor şi Partidului Popular Creştin Democrat, formațiuni politice dominante în arhitectura politică a Republicii, au refuzat categoric de a acorda răspunsuri în ghidul de interviu.

Astfel, în eşantion au fost incluse următoarele persoane: preşedintele Partidului Democrat din Moldova, secretarul executiv al Partidului Alianța „Moldova Noastră”, vicepreşedintele Partidului Agrar din Moldova, copreşedintele Mişcării social-politice a profesioniştilor Speranța-Надежда, preşedintele Partidului Liberal, preşedintele Mişcării social-politice “Forța Nouă”, preşedintele Partidului Socialiştilor din Moldova Patria-Родина, preşedintele Mişcării social-politice republicane “РАВНОПРАВИЕ”, prim-vicepreşedintele Partidului Ecologist “Alianța Verde” din Moldova, preşedintele Partidului Popular Republican, preşedintele Partidului Republican din Moldova, preşedintele Uniunii Centriste din Moldova, preşedintele Partidului Umanist din Republica Moldova, preşedintele Partidului Dezvoltării Spirituale “Moldova Unită”, secretarul executiv al Partidului Social-Democrat, preşedintele Partidul Național Liberal, preşedintele Mişcării social-politice „ACȚIUNEA EUROPEANĂ”, preşedintele Mişcării social-politice “Pentru neam şi țară”, prim-vicepreşedintele Partidului Liberal Democrat din Moldova.

II.CONSIDERAȚIUNI GENERALE

Durata activității pe arena politică a Republicii

Din persoanele intervievate, aproximativ 80 la sută activează în domeniul politicii de mai bine de zece ani, apariția lor pe arena politică fiind impulsionată de evenimentele care au dus la destrămarea fostei Uniuni Sovietice şi la constituirea noului stat – Republica Moldova. Schimbarea nomenclaturii de partid a favorizat apariția unei noi elite politice, care, pe parcursul a aproximativ 20 de ani, a acumulat o anumită experiență.

Motivul determinant în alegerea carierei politice

În mare parte, motivul care i-a determinat pe actualii lideri să-şi aleagă cariera politică a fost situația instabilă, neclară, din perioada 1989-1990. Liderii politici, care s-au lansat încă din anii respectivi, nu au urmărit scopul realizării unei cariere politice, ci au venit în mişcarea de eliberare națională, contribuind la fondarea acesteia. Haosul şi incertitudinea opțiunilor în dezvoltarea economică, socială, politică promovate de forțele guvernamentale; dorința de a schimba ceva în stat; convingerea că pregătirea profesională, poziția civică activă, precum şi dorința de a contribui la formarea unei clase politice competente, oneste şi responsabile; gradul de informare, cunoaşterea multor lucruri şi imboldul de a lua atitudine față de ceea ce se întâmplă în țară; ca reacție a trădării partidelor proeuropene - au constituit motivele definitorii în practicarea activității politice.

Partidul Democrat din Moldova

Am decis să mă reprofilez din motivul că Republica Moldova era un stat tânăr, independent, nepregătit pe atunci să se autoguverneze, nu avea cadre. Atunci, am simţit că pot aduce folos ţării, pentru că lucrasem la Moscova şi la Bucureşti în funcţii responsabile şi aveam acumulată o anumită experienţă. Am considerat că vocea mea va fi de folos şi chiar a şi fost, le place asta unora sau nu. De exemplu, în fracţiunea parlamentară agrariană, din anul 1994, erau prea puţine persoane care aveau o experienţă în domeniul relaţiilor internaţionale, cum aveam eu, şi cred că acest lucru s-a simţit atunci când am condus delegaţia noastră la Consiliul Europei şi când Moldova, aproape triumfal, a fost acceptată în acest for prestigios.

Partidul Umanist din Moldova

Nu mi-am propus drept scop să mă ocup cândva cu politica. În viziunea mea, politica înseamnă atitudine faţă de ceva, faţă de viaţă, oameni, faţă de calitatea vieţii oamenilor, faţă de mediul înconjurător, faţă de tot. Aceasta este politica şi eu ca medic, ca chirurg, niciodată nu m-am gândit că mă voi ocupa vreodată cu politica, dar, Verhov, un mare cărturar, filosof şi medic, spunea că: cea mai mare politică pe lume este medicina, cu ea omul se naşte şi cu ea omul moare. Din momentul când punem problema cine va finanţa prestările serviciilor de sănătate, este cea mai mare problemă, adoptarea bugetului pentru sectorul social, pentru medicină, în special este politică, de aceea, noi nu putem fără politică. Nu am urmărit niciodată scopul de a deveni om politic. Aşa s-a creat situaţia. Am muncit zi şi noapte şi poporul mi-a acordat vot de încredere, fiind ales ca deputat în Parlamentul ţării. Eu tot nu mi-am pus ţelul ca să formez un partid politic sau ceva de genul acesta, dar atitudinea faţă de politică, ca fiecare om, o aveam, şi am creat asociaţia pentru demnitate umană. Consider că cea mai mare valoare a omului este sănătatea şi demnitatea umană, familia, demnitatea naţională. De aceea, eu am format această asociaţie care, la două congrese consecutive, a început să înainteze probleme, proiecte legislative, normative. În decembrie 1995, pe data de 10 decembrie, Ziua Internaţională a Drepturilor Omului, s-a format acest partid - Partidul Umanist din Republica Moldova şi eu m-am pomenit lider de partid şi preşedinte.

Valoarea numerică, modalitatea de recrutare a membrilor în partid şi sursele de finanţare

Numărul de membri ai unui partid variază în jur de 10 mii persoane. Totodată, partidele cu o activitate mai intensă întrunesc în rândurile lor şi până la 30 mii persoane.

În activitatea partidelor nu există vreo modalitate anume de recrutare a aderenţilor căreia să i se dea prioritate. Este utilizat întregul arsenal de modalităţi

democratice de atragere în partid a noilor membri: de la audiențe ale alegătorilor la sediul partidului sau la fracțiunea parlamentară până la întâlnirile publice cu alegătorii în raioane. Este important de remarcat, însă, că toate acestea se bazează pe caracterul volitiv al persoanei, care se înscrie în rândurile Partidului Democrat şi cert este un lucru: partidele nu recurg la modalități de atragere forțată a cetățenilor în rândurile lor. Deşi aceştia şi-au exprimat criticile la adresa actualului partid de guvernământ privind modalitatea practicată, când angajații unei instituții sunt constrânşi, de către şeful lor, să aleagă între semnarea cererii de aderare la partid şi semnarea cererii de eliberare din funcția ocupată.

În fond, la baza recrutării noilor membri, stă schema clasică: drept suport servesc organizațiile primare din teritoriu, care recrutează noi membri. Recrutarea se face atât prin discuții personale, cât şi prin atragerea populației în administrarea locală, în alegeri locale, mai târziu, în alegeri parlamentare, sub pretextul de a schimba, în această țară anumite lucruri care deranjează. Există şi cazuri când oamenii conştientizează importanța şi necesitatea aderării la o formațiune politică şi vin singuri şi depun benevol cerere.

Toți liderii de partid intervievați au estimat că cotizațiile şi donațiile reprezintă modalitatea de bază în finanțarea activității partidului. Statul nu acordă ajutor material partidelor care au succes electoral atât la nivel local, cât şi republican şi, de aceea, pe lângă cotizații de partid mai figurează şi nişte donații ale agenților economici, de la persoane private, conducătorii partidului.

III. MEDIUL POLITIC DIN REPUBLICĂ

Estimarea mediului politic

Viziunile liderilor politici s-au divizat considerabil. Unii dintre aceştia au apreciat mediul politic din Republica Moldova ca fiind unul foarte concurențial. Dacă pe arena politică a țării activau ceva timp mai înainte 25 de partide, în acest an figurează deja în jur de 30. Pe acelaşi segment, se înghesuie, pe alocuri, câte 5-6 partide, iar în aceste condiții concurența devine acerbă. Deseori, concurenții politici recurg la practici şi metode murdare în disputele lor, folosind în acest scop asemenea metode nedemne, cum ar fi falsul, minciuna, calomnia, atacul la persoană. Unii politicieni, în viziunea experților, ajung până şi la aceea că îi implică, în răfuielile cu oponenții lor, pe copiii acestora din urmă. Spre regret, mediul politic autohton mai e dominat încă de forțe radicale, antagoniste, antrenate în lupte de baricadă, în timp ce societatea moldovenească are nevoie de o atmosferă de cooperare între actorii politici în vederea făuririi unui progres social şi economic, şi nu una revanşardă pe care o promovează cu succes actualii guvernanți. Politica lor revanşardă este susținută, din păcate, de unele partide de opoziție.

În fond, liderii de partid, în răspunsurile lor, au remarcat preponderența dominantă a partidului de guvernământ, asistat de partidele care au trădat la 4 aprilie 2005 interesele alegătorilor.

Unii lideri de partid, fiind mai toleranți față de partidul de guvernământ, au utilizat în răspunsurile lor sintagme mult mai echilibrate şi atente, precum: în Parlament, este o majoritate legislativă, astfel mediul politic este stabil. Mediul politic a fost constatat aşa cum este: rezultatul dorinței poporului, alegerii poporului. Însă, departe de aşteptările cetățenilor, întrucât partidele care au guvernat şi guvernează au compromis aşteptările oamenilor de rând.

Mişcarea social-politică "Forța Nouă"

Mediul politic din Republica Moldova îl estimez ca fiind destul de modest, acele partide politice care sunt prezente în arhitectura politică a țării sunt într-o ascendență, într-o mişcare de formare a acestui mediu cu multiple probleme. Mediul dat nu este încă structurat din punct de vedere doctrinar, deseori, unii exponenți politici care îmbrățişează unele doctrine politice, ca subiect nu tot timpul reflectă doctrinele respective. Încercăm să studiem unele CV-uri ale acestor persoane, care şi-au început cariera, într-o epocă, în unele circumstanțe cu apartenență politică, şi pe parcursul ultimilor ani au avut mai multe metamorfoze, care pot fi apreciate mai mult ca metamorfoze de conjunctură, dictate de necesitatea de a-şi rezolva mai mult problemele personale decât cele de ordin politic. Acest lucru se întâmplă, deoarece electoratul moldovean, în cele mai dese cazuri, răspunde la autoritatea liderilor politici, la personalitatea care este exponentul unei sau altei doctrine. Astfel, putem spune că există o ruptură între doctrină şi lider, pe de o parte, şi, pe de altă parte, electoratul cunoaşte mai puțin statutele, programele şi mai des se orientează la personalitate. Dar personalitatea politică îşi alege această activitate din cu totul alte considerente, decât consideră electoratul.

Unele dintre persoanele intervievate au fost mai categorice în aprecierile lor, considerând că mediul politic din Republică este pe cale de constituire, încă nu există partide doctrinare, nu există nici liberali adevărați şi nici democrați adevărați. Există un mediu pestriț, cultura politică fiind în curs de formare. Timp de 15 ani, s-a ajuns la o toleranță politică în discuții, restul – nişte grupări pe poziții de caste sociale, şi nu de ordin social.

În cadrul răspunsurilor, s-a menționat că cetățenii Moldovei sunt un produs al Uniunii Sovietice, astfel este ales nu partidul, nu doctrina politica, ci persoana în parte, fapt care a constituit un impediment în profilarea unei doctrine politice foarte clare.

Mediul politic este caracterizat prin monopolizarea activității politice de către PCRM, care a ajuns la guvernare datorită iresponsabilității forțelor pretins

democratice, precum şi a indiferentismului politic al alegătorilor, care este determinat de lenea de a gândi, a analiza şi a acționa rațional şi responsabil. Pe de altă parte, opoziția politică este caracterizată prin dominația ambițiilor subiective nejustificate, prin napoleonism provincial, prin incompetență şi respectiv incapacitatea de a conştientiza efectiv necesitatea consolidării forțelor politice sănătoase, capabile să ofere societății o alternativă viabilă şi democratică de guvernare. Aceşti factori determină apatia politică a cetățenilor şi lipsa încrederii acestora vis-à-vis de forțele politice democratice.

Mediul politic în Republica Moldova prefigurează nişte elemente ale democrației, care sunt materializate prin libertatea exprimării şi cuvântului, libertatea minimală a presei, pluripartidismul şi formarea condițiilor pentru a avea un aspect doctrinal. Dar, până la urmă, partidele nu sunt doctrinale şi electoratul autohton nu este doctrinal. Opoziția este uneori mai opozițională față de opoziție. Opoziția este creată în rândurile opoziției, nu este o opoziție constructivă.

În percepția liderilor de partid, mediul politic din Moldova este unul ostil pentru partidele politice, în special aflate în opoziție. Nu există acces la mass-media, independența justiției, separarea puterilor, concurență reală. Mediul politic este perceput negativ, deoarece arhitectura politică autohtonă este dominată de un singur partid, acest partid nu împacă principiile democratice, nu acceptă pluralismul de opinii şi politic, reprimă şi suprimă libertatea de exprimare, nu respectă drepturile opoziției. Mediul politic este favorabil pentru partidele care conduc republica - PCRM şi PPCD, şi foarte nefavorabil pentru restul partidelor.

Mediul politic continuă să fie precar, clasa politică, în mare măsură, este tributară trecutului, partidele politice rareori îşi croiesc scop în funcție de aşteptările cetățenilor.

Rezultatele ultimelor alegeri parlamentare

Ultimele alegeri parlamentare s-au desfăşurat, în viziunea persoanelor intervievate, fără respectarea întocmai de către guvernanți a principiilor unei societăți democratice. Campania electorală s-a desfăşurat, din capul locului în condiții inegale: partidul de guvernământ a beneficiat de toate resursele mediatice din Republica Moldova, în special de posturile publice de radio şi televiziune, a folosit din plin resursa administrativă a statului, în timp ce majoritatea partidelor de opoziție erau nevoite să se „descurce cum pot”. Aici trebuie adăugat şi fenomenul care a devenit, deja, tradițional în ultima perioadă: hărțuirea liderilor politici de opoziție de către organele de anchetă, cu fabricarea dosarelor penale pe numele lor. Cu toate acestea, Partidul Democrat, de rând cu alte două partide de opoziție (PSL şi AMN), învățând erorile trecutului, s-au coalizat în cadrul unei alianțe politice electorale şi a reuşit să diminueze semnificativ succesul scontat al comuniştilor în acele alegeri. Principala lecție însuşită în acele alegeri a fost: un scop comun poate fi realizat numai cu eforturi comune, prin cooperare.

Datorită populismului, PCRM a acumulat 45%, obţinând 56 de mandate. Drept rezultat a fost ales preşedintele ţării un comunist. În aceste alegeri, a fost folosit masiv factorul administrativ de către PCRM.

Ultimele alegeri parlamentare denotă că acestea au fost câştigate de un partid cu o doctrină social-democratică pronunţată, dar care se numeşte *Partid Comunist*. Pe parcurs, cu mai multe metamorfoze în programele sale, se cunosc anumite elemente foarte liberale, care deloc nu se îmbină cu doctrina clasică-socialistă sau social-democrată. În fruntea acestui partid, se află o personalitate foarte carismatică, cu caracter dur, un politician care, sută la sută, reflectă doleanţele majorităţii electoratului Moldovei şi astea au fost rezultatele care sunt bine cunoscute.

Ultimele alegeri constituie rezultatul evoluţiei dezvoltării partidelor şi sistemului democratic în ţară, demonstrând că mentalitatea nu se schimbă peste noapte. Votul pentru comunişti trebuie descifrat co o nostalgie după trecut. Este o realitate obiectivă. Comuniştii vor rămâne la putere şi în 2009 cu drept decizional, dar mai puţini la număr.

Alegerile s-au soldat cu eşec ţinând cont de mediul în care au început. Soarta alegerilor din 2005 a fost hotărâtă mult mai înainte (2001-2005) de preşedintele V.Voronin. A fost implicată poliţia, aparatul de stat atât în timpul campaniei, cât şi înainte. Spre regret, Occidentul nu a observat aceste încălcări, recunoscând că au fost desfăşurate în mod democratic. În realitate au fost foarte multe coruperi politice, în consecinţă am avut parte de o campanie dispersată.

Conform rezultatelor ultimului scrutin parlamentar, în forul suprem legislativ al statului, au intrat formaţiunile mari şi electoratul nostru a fost direcţionat. Astfel, în Parlament, în urma alegerilor consecutive trecute, au avut acces Partidul Comuniştilor, Alianţa Moldova Noastră, Partidul Popular Creştin Democrat şi Partidul Democrat. Raportându-se la pragul electoral de 6%, intervievaţii au considerat că este înalt pentru ţara noastră, şi practic, cu acest prag electoral, noi minţim populaţia. Astfel, dacă populaţia a votat cu 5,9% din electorat, apoi nu au un reprezentant în Parlament. Respondenţii consideră că pragul electoral trebuie să fie din punct de vedere uman: 1% un deputat, aceasta referindu-se atât la candidaţii independenţi, care acum nu au dreptul să participe la electorală, cât şi la partidele politice. Atunci, ponderea electorală acumulată se va redistribui echitabil. În cazul baremului de 6% mandatele se redistribuie la alte formaţiuni politice, care au intrat în Parlament, dar pentru care nu au votat oamenii, în consecinţă avem de afacere cu o minţire flagrantă şi violare a constituţiei noastre.

Ultimele alegeri parlamentare au demonstrat că politica este o afacere. Unele partide de dreapta au devenit de stânga. Este o afacere între parlamentari, care nu fac faţă politicii.

Erorile comise în tehnologiile electorale

Dacă ne referim la erorile de management electoral al partidelor politice, experții au relevat că fiecare partid își elaborează propriile strategii electorale și, în caz de eșec, analizează unde a greșit. Nu există rețete electorale universale, de aceea, fiecare partid aplică propriile tehnologii și tactici electorale în disputele cu concurenții săi pentru a câștiga simpatiile alegătorului. De aici rezultă că erorile trebuie căutate, de la caz la caz, fie în strategiile aprobate, fie în metodele cu care s-au aplicat tacticele, fie în factorul uman implicat. Dacă, însă, ne referim la lacunele existente în cadrul sistemului electoral al Republicii Moldova, apoi acestea nu permite realizarea egalității de șanse ale concurenților electorali.

- erori la nivel legislativ

În viziunea respondenților, cadrul legislativ continuă să fie imperfect și, în plus, se modifică foarte des. Codul electoral pare a fi cel mai des modificat act legislativ din țara noastră. Doar în ultimii ani, pragul electoral s-a modificat de două ori, fără ca să poată fi aplicat în practică. Recent, majoritatea parlamentară a mai schimbat o dată regulile de joc.

Legea nu reflectă obligativitatea surselor de finanțare pentru un partid. Astfel, partidele sunt nevoite să caute surse de orice calitate, important este ca să capete aceste surse și atunci, deseori, se antrenează în unele obligațiuni și, în final, apar și erorile din activitatea partidului. Legea respectivă limitează atât dreptul partidelor la o viață activă politică plină, cât și doleanțele electoratului. Plafonarea din legislație îi elimină din viața politică pe acei care pot și vor să se manifeste, ca să facă schimbările atât de importante pentru țară. A fost remarcată și nedorința PCRM, PPCD și PDM de a accepta aplicarea sistemului electoral majoritar în baza circumscripțiilor uninominale.

Nu este vorba de erori în legislație, ci de modificări și manipulări cu bună știință din partea comuniștilor și a legislației. Astfel, legislația electorală a fost modificată în favoarea comuniștilor, au fost interzise coalițiile și blocurile electorale, nu se permite ca cei cu cetățenie dublă să acceadă în Parlament, toate celelalte modificări în legislație sunt făcute pentru favorizarea partidului comunist.

- erori la nivel executiv

Pentru țara noastră, e specific faptul că organele puterii executive aplică legea de la caz la caz, în funcție de interes. Comisia Electorală Centrală se face a nu observa inechitatea dintre partide în perioadele electorale. În mare parte, compania electorală din Moldova este dirijată de Occident și Răsărit. Opoziția nu are capacitatea de a se consolida pentru a vorbi într-o voce unică. Nu este organizat un control rigid, o expertiză viabilă a voturilor alegătorilor. Prestația CEC și a organelor electorale inferioare este ineficientă. Sancțiunile juridice sunt puțin eficiente și se materializează prin neaplicarea lor față de concurenții electorali și de funcționarii electorali pentru fraudele electorale comise.

Tehnologiile electorale sunt foarte primitive, pentru oameni primitivi: “scădem prețul la pâine, scădem prețul la salamuri, o să trăiți mai bine, o să aveți o

viață mai decentă, ridicăm pensiile, vom ridica salariile...”. Aceste promisiuni, de 14 ani, rămân în programul politic al PCRM. Tacticile acestea sunt, deja, bine verificate că merg, atacul psihologic funcționează asupra populației. În mediul rural, mai ales, se cumpără voturile, este o tehnologie murdară dar care este o realitate în mediul electoral autohton.

Puterea utilizează tehnologiile electorale dubioase precum: blocada informațională, arestul oponenților, mituirea alegătorilor prin majorarea pensiilor şi salariilor înaintea alegerilor, utilizarea factorului extern pentru obținerea unor dividende politice. Deseori, se amplifică fobii față de "duşmanii externi", rolul cărora îl joacă, pe rând, Rusia, Transnistria, SUA, România etc. O metodă frecvent utilizată este compromiterea oponenților politici, arestările care au loc în timpul alegerilor. În plus, PCRM fură mesajele opoziției.

Opoziția nu-şi poate formula clar mesajul, nu are multe idei noi, nu poate mobiliza electoratul la acțiuni de forță, mitinguri, greve. În plus, opoziția este pasivă, speriată, iar societatea civilă nu se implică direct, fiind dependentă mult de granduri, deci de voința sponsorilor.

La nivel executiv, guvernul a fost schimbat tocmai pentru a asigura victoria comuniştilor în 2009.

Pentru electoratul de peste hotare, plecat în străinătate la munci negre, este, practic, imposibil de a beneficia de dreptul la vot, iar statul este prea puțin interesat de a schimba ceva la acest capitol.

- erori la nivel informațional

Instituțiile mass-media, din păcate, nu sunt solidare în ceea ce priveşte reflectarea imparțială a campaniei electorale: unele mijloace sunt loiale partidului de guvernământ şi ostile celorlalte partide, altele execută comenzi politice, în timp ce numai câteva mijloace mass-media îşi exercită onest misiunea de a-l informa echidistant pe cetățean.

În Moldova, nu există o presă independentă, deoarece mizeria şi sărăcia în care activează această putere în stat nu-i permite să fie independentă şi atunci este dependentă de fluxurile de capital, deseori, cu conținut politic. Este normal ca un partid să posede organul său mass-media, pentru a-şi promova interesele de partid. Însă, deseori, multe surse mass-media se prostituează pe acest câmp şi sunt gata să primească bani din orice sursă, să facă orice, numai ca să supraviețuiască atât organul mass-media, cât şi colectivul. Liderii de partid văd soluția în perfectarea cadrului legislativ privind mass-media, dar şi prin autoadministrarea segmentului mediatic. Nu în ultimul rând, fiecare jurnalist trebuie să-şi dea bine seama ce meserie are şi care ar fi durerea provocată de articolele scrise.

Liderii de partid şi-au expus opinia asupra blocadei informaționale organizate şi susținute abuziv de către PCRM şi incapacitatea mass-media de a organiza dezbateri electorale publice, interesante şi eficiente; prestația “modestă” a concurenților electorali în dezbaterile publice electorale.

IV. PONDEREA PROPRIULUI PARTID ÎN MEDIUL POLITIC

Ponderea propriului partid în contextul concurenţei politice din Republică

Partidul Democrat, întotdeauna, a pledat pentru consolidarea forţelor progresiste din ţară, făcând apel către acele partide care doresc să contribuie la crearea unui centru politic puternic. Acestui apel a răspuns Partidul Social-Liberal, cu care PDM a fuzionat în luna februarie anul curent. Dacă e să analizăm ponderea celor două partide, atestată în urma ultimelor alegeri, Partidul Democrat unificat poate pretinde rolul de a fi cea de-a doua forţă politică din ţară.

La ora actuală, în Moldova, sunt două forţe politice reale: AMN şi PCRM. În pofida sondajelor efectuate la comandă, AMN are toate şansele să câştige alegerile parlamentare din 2009. Ponderea Partidului Agrar este sub media pe ţară.

Mişcarea Speranţa nu este un partid pur politic şi nu se ocupă numai de politică. Nu are scopul de a lua puterea în Stat. Scopul este de a implementa ideile sale în anumite domenii profesionale.

PL este momentan unicul partid aflat într-o continuă creştere.

Mişcarea social-politica "Forţa Nouă" a început destul de dinamic activitatea politică în anii 1997-1998, devenind prezentă în organul legislativ suprem al ţării. Şi în următorul legislativ, adică în perioada 1998-2004 a fost prezent în viaţa politică activă, adică în instituţia parlamentară.

Partidului Socialiştilor din Moldova – Patria-„Родина", la ultimele alegeri parlamentare, a constituit forţa a patra înregistrând un rezultat de 5 procente, unicul care a rămas după linia roşie pentru a trece în parlament.

Preşedintele Partidului Ravnopravie a declarat că atât timp cât în ţară vor exista cetăţeni ale căror drepturi sunt lezate, atâta timp va exista РАВНОПРАВИЕ.

Partidul Ecologist este al doilea partid politic înregistrat în Republica Moldova, dar deoarece este un partid mai specific, el a rămas la periferia luptei naţionale. Partidul Ecologist este membru al Partidului European, are tradiţii şi un potenţial care permite încadrarea sa în primele rânduri în lupta politică. Partidul Ecologist nu împarte în segmente electoratul, dar sensibilizează toată populaţia, partidul merge pe linia curăţirii şi valorificării resurselor naturale. Nici o doctrină politică nu are acest scop, spre deosebire de partidul ecologist. De aici, o bază socială mare, puternică (dar închisă, care trebuie deschisă). Partidul are o breşă foarte bună, constituind-u-se din segmentul social şi ecologic.

Partidul Popular-Republican cu un an în urmă, în campania electorală locală, a acumulat peste 3%. Pentru un partid în curs de dezvoltare, denotă o pondere şi o dinamică bună, dar pentru un partid care vrea să acceadă în Parlament, această cifră nu este suficientă, şi noi încercăm să corectăm nişte lucruri.

Partidul Republican din Moldova şi-a autoapreciat ponderea drept minimală.

Uniunea Centristă din Moldova şi-a estimat activitatea de la modestă şi slabă până la moderată.

Răspunzând la întrebarea respectivă, liderul Partidului Umanist din Republica Moldova a reiterat că partidul este o parte din societate, care poate fi mare sau mică, anume partea aceasta şi ponderea fiecărui partid în socium este apreciat de electorat. A accentuat că partidul pe care-l reprezintă este la început de cale, apărând cu 6 luni înainte de alegerile electorale locale, fără suport financiar considerabil, şi noi am câştigat 48 de consilieri şi un primar fără bani, fără tehnologii electorale sofisticate.

Partidul Dezvoltării Spirituale "Moldova Unită" consideră că nu se află întrun conflict cu statul, cum se află alte partide, ca să înceapă a aduna valize cu materiale compromiţătoare. Partidul nu are nimic cu personalităţile statului. Este contra unor legi imperfecte, contra unor măsuri, manifestări din societate.

Partidul Social-Democrat şi-a apreciat astfel ponderea partidului: după unificarea PSD+PDS+3 raioane ale Uniunii Centriste, PSD unificat dispune la moment peste 10% voturi, 4 deputaţi, 3 preşedinţi de raioane, un preşedinte al Consiliului Municipal. Datorită PSD, au fost încheiate alianţe democratice în majoritatea raioanelor ţării.

PNL există din 1993, iar în 2001 a pornit o fuzionare şi a contribuit mult la coagularea partidelor de orientare democratică şi pro europeană, apoi în 2006, după ce a încercat să promoveze anumite poziţii acestea au fost acceptate ca manifestări ale blocului Moldova Democrată.

Mişcarea Acţiunea Europeană a fost caracterizat drept un partid, care exprimă interesele bugetarilor, pensionarilor, nu este de orientare liberală (partidele oamenilor bogaţi), ci reprezintă partidul celor săraci.

Mişcarea social-politică "Pentru neam şi ţară" este un partid foarte tânăr. Dacă ar fi de vârsta altor partide, ponderea acestuia ar fi cu mult mai mare.

Partidul Liberal Democrat din Moldova şi-a estimat ponderea ca fiind importantă, având la bază adeziunea populaţiei, prin confirmarea a 224.000 de semnături. La acţiunile politice organizate de partidul respectiv au participat mulţi cetăţeni, deoarece PLDM este un partid de acţiune.

Relaţiile propriului partid cu partidele similare din ţările vecine

În fond, liderii de partid au relevat că menţin relaţii cu partidele similare din ţările vecine, România şi Ucraina, contând foarte mult relaţiile personale, care se stabilesc între liderii de partid. Partidele mai tinere pe arena politică, deocamdată, nu au stabilit relaţii sau se află la etapa iniţială de stabilire a relaţiilor cu partidele similare.

Partidul Democrat din Moldova are relații de prietenie cu partidele centriste sau de centru-stânga din mai multe țări. S-a menționat că PDM a încheiat un Acord de parteneriat şi cooperare cu Partidul Social-Democrat din România, are relații bune cu Partidul Socialist din Ucraina. Recent, Partidul Democrat a căpătat statutul de membru cu drept de vot consultativ al Internaționalei Socialiste, fiind astfel primul şi unicul partid de esență social-democrată din Republica Moldova, care are un asemenea statut în raport cu cea mai mare şi mai puternică familie politică din lume. Alianța „Moldova Noastră" are semnat Acord de colaborare cu Partidul Național Liberal din România, cu partidele similare din Germania, Olanda, Suedia, Estonia etc.

Preşedintele Partidului Socialiştilor din Moldova „Patria-Родина" a estimat că partidul este fondatorul şi membrul Congresului Euroasiatic Socialist Internațional cu sediul la Kiev. Partidul are relații bine stabilite cu Partidul Socialist din Ucraina, cu Partidul Socialist din Serbia, partidul întreține legături cu unele partide din Rusia, coordonează unele viziuni cu un partid din Germania, deci, toată activitatea internațională a partidului porneşte de la interesele geopolitice.

Partidul Ecologist este membru Partidului European al Verzilor, în care intră şi partidele similare din România, Ucraina, Ungaria, Bulgaria, Georgia. Liderii Partidului din țările respective se întâlnesc periodic, realizează schimb de opinii şi informații etc.).

Metodele de lucru ale partidului cu populația

Liderii de partid au remarcat că metodele de lucru sunt variate, cea mai frecventă formă fiind întâlnirile cu oamenii. Din cauza accesului limitat la sursele mass-media, se lucrează în raioane, în oraşele şi satele Republicii. Activul partidului se întâlneşte cu oamenii, discută, află care sunt nevoile şi problemele lor. Se organizează seminare şi conferințe tematice, cu invitarea experților, în cadrul cărora se abordează anumite subiecte concrete. Se organizează conferințe de presă, în cadrul cărora se atrage atenția opiniei publice asupra unor grave probleme ale statului sau societății.

Partidul Democrat

Noi nu suntem un partid care practică mitingurile, deşi este un mod eficient de a te face auzit. Republica Moldova, însă, nu are nevoie de mitinguri, ci de un efort intelectual, de voință politică şi viziuni clare asupra viitorului țării. Atunci, când vom deveni o țară bogată, prosperă – atunci ne vom putea permite luxul de a face mai multe mitinguri. Cu certitudine, însă, pot afirma că în Partidul Democrat nu se practică metodele de impunere a omului de a asista la o întâlnire sau la o altă acțiune a partidului, aşa cum o fac unele partide de la noi.

În fond, se practică mai des discuțiile de la om la om, principala metodă rămânând dialogul individual şi colectiv, în care se mizează doar pe forța argumentului. În activitatea sa, partidele recurg la întâlnirile cu alegătorii, adunările de partid, seminarele, vizitele la domiciliu, editarea unor broşuri, foi volante, ziarele de partid, radioul şi televiziunea locală, audiențele în teritoriu, mese rotunde. Mai rar, se practică mitingurile şi acțiunile de agitație deschise. Activitatea de bază în contactul cu populația este executată de către organizațiile primare de partid din teritoriu.

Categoria de populație mai receptivă la ideile promovate de propriul partid

Partidul Democrat are mesaje pentru toate categoriile sociale de populație, nefăcând abstracție de niciuna din ele. Populația nu este împărțită în „ai noştri" şi „ai voştri". În opinia liderilor acestui partid, din păcate, politica dusă de partidul de guvernământ, dar şi de unele partide de opoziție, au polarizat societatea noastră. Partidul Democrat promovează o altă politică – de concurență a ideilor, a programelor de guvernare, a echipelor de oameni până la urmă, ci nu a ideologiilor de partid. De aceea, mizăm pe susținerea din partea acelor cetățeni care doresc să construiască o nouă Moldovă, să făurească o societate modernă, stabilă din punct de vedere politic, economic şi social, mai puțin pe acei care doresc să vadă societatea antrenată în conflicte interminabile, care cheamă lumea la lupte ideologice, pe baricade.

Creditul de încredere al electoratului față de persoană (liderul politic) este mai mare decât creditul de încredere față de doctrina politică. În funcție de mediul profesional din care provine liderul politic, din acest mediu profesional este şi categoria de populație mai receptivă la ideile promovate de respectivul partid. Liderii de partid, în fond, găsesc limbaj comun cu toate categoriile de populație, remarcând, în primul rând, intelectualitatea, persoanele ce posedă studii superioare. În mediul rural, segmentul social cel mai receptiv rămân a fi învățătorii, bibliotecarii, medicii, lucrătorii din cultură, fermierii. În mediul urban, mai receptivi sunt studenții. Partidele ce reprezintă interesele etniilor conlocuitoare au remarcat în răspunsuri anume acest segment de populație.

Perspectivele de evoluție ale propriului partid

Partidul Democrat va continua procesul de consolidare a centrului politic în Republica Moldova. Dorim să devenim o forță care creează un echilibru în Moldova. Atunci când, într-o țară, există partide radicale, de stânga şi de dreapta, trebuie să existe cineva care să contribuie la echilibrare şi Partidul Democrat şi-a asumat această responsabilitate. Dacă cineva crede că radicalizarea politicului, la care s-a asistat în ultimul timp, va continua la nesfârşit, se înşeală. Lumea s-a săturat de clivajele ideologice la care este supusă. Lumea aşteaptă progrese economice şi sociale. Lumea aşteaptă o forță politică care să treacă „de la vorbe la

fapte”. Partidul Democrat şi-a propus să devină acea forță care să consolideze societatea, în loc să o divizeze. Pornind de la rezultatele alegerilor de anul trecut, putem constata că Partidul Democrat, ca, de altminteri şi Partidul Social-Liberal cu care a fuzionat recent, au fost unicele partide care au înregistrat un progres în raport cu alegerile similare din anul 2003. Acelaşi optimism ne inspiră şi ultimele sondaje de opinie, care arată că Partidul Democrat şi-a îmbunătățit scorul, spre deosebire de alte partide, care fie că se află într-o scădere a popularității lor, fie sunt într-o stagnare.

Majoritatea liderilor de partid s-au arătat a fi convinşi că electorala parlamentară din primăvara lui 2009 va fi una care va determina alianța politică a opoziției împotriva partidului de guvernământ. Perspectivele au fost estimate ca fiind bune, strategiile electorale vor fi construite în funcție de nevoile şi aşteptările populației.

V. COMPORTAMENTUL ŞI GRADUL DE INFORMARE A ELECTORATULUI

Comportamentul populației în procesul alegerilor parlamentare

Practica ultimilor ani ne arată că participarea alegătorilor la alegerile parlamentare este mai activă decât la cele locale. Pe de o parte, este un moment de îngrijorare, întrucât această stare de lucruri denotă reticența cetățeanului față de posibilitățile autorităților locale de a le rezolva problemele cetățenilor şi, de aceea, aceştia merg la alegerile parlamentare având speranța că Parlamentul este unicul organ în măsură să le soluționeze. Pe de altă parte, liderii de partid s-au arătat a fi mulțumiți, dacă la viitoarele alegeri parlamentare cetățenii vor participa masiv, fiindcă astfel se măresc şansele acelor forțe care vor să construiască progresul şi, totodată, noua componență a Parlamentului va fi mai reprezentativă. Din păcate, mulți concurenți electorali utilizează practici murdare de luptă politică, cum sunt minciuna, calomnia, atacul la persoană, iar populația, din lipsa unor surse de informare echidistantă, nu reacționează adecvat la aceste ieşiri. Totuşi, putem observa anumite schimbări în această privință. Avem un exemplu elocvent în acest sens: anul trecut, în pofida întregii maşinării propagandistice care lucra la turațiile maxime împotriva contracandidatului puterii la funcția de primar general, tânărul Chirtoacă l-a învins în turul doi pe mai experimentatul Iordan. Şi acest lucru dovedeşte faptul că lumea s-a săturat de propagandă, deci comportamentul alegătorului este în proces de schimbare.

Estimând comportamentul populației în procesul alegerilor parlamentare, liderii de partid au apreciat că electoratul este pasiv, indiferent şi nu are încredere că în țara aceasta se mai poate schimba ceva. În mare parte, comportamentul electoratului va fi influențat de fluxul de informație care va fi livrat de media şi de situația care se derulează în Transnistria. Populația nu prea intră în esența statutelor şi programelor electorale, este pasivă la mesajele politice. Gândirea

colectivă nu este impulsionată de partide sau de guvernarea politică. Lipseşte definitiv o cultură politică, acţionându-se în campaniile electorale mai mult situaţional. Unii lideri de partide au categorisit alegerile ca fiind transformate într-un organism corupt, care se derulează nu după raţiune, dar după cum se dictează. Oamenii s-au obişnuit să primească, în perioada electorală, ajutoare materiale (ex.: pensii, ajutor material pentru construcţii, majorarea salariilor, ochelari gratis etc.). Astfel, populaţia aşteaptă că, o dată la patru ani, cineva să vină şi să le dea ceva în schimbul unui vot.

Totodată, liderii de partid au estimat că, în mare parte, comportamentul populaţiei este în funcţie de mai mulţi factori, în primul rând, cine este liderul acestui partid, ce promovează acest partid, ce oameni înconjoară acest partid, dacă partidul şi membrii săi nu sunt implicaţi în diferite afaceri dubioase. Problema este că populaţia nu votează după merite profesionale şi intelectuale, dar după alte criterii. În competiţiile parlamentare din 2001, s-a lansat alianţa juriştilor şi economiştilor, la care s-au unit economiştii cu juriştii ca să guverneze ţara la cel mai înalt nivel, acumulând 0,2%, astfel vedem spre ce se orientează populaţia.

Deşi majoritatea populaţiei este estimată ca fiind pasivă, apolitică, totuşi, există un segment foarte mic, de 5-8% extrem de politizat, agresiv chiar, care participă la activităţile tuturor partidelor, la mitinguri, greve etc. Oricât de paradoxal ar fi, dar anume bătrânii reprezintă categoria socială care se încadrează cel mai activ în campania electorală, dar ei votează comuniştii. La nivel de ţară, doar 1/3 din populaţie este decisă pentru cine votează, ceilalţi decid în ultimul moment (în cabina de votare).

În general, situaţia a fost apreciată drept analfabetism politic, care este determinat de faptul că cetăţeanul de rând nu este informat.

Modalitatea cea mai eficientă de difuzare a informaţiei în perioada preelectorală

În condiţiile unei izolări mediatice cvasi-totale, singura modalitate eficientă de difuzare a informaţiei care priveşte partidul este întâlnirea cu alegătorii din localităţile ţării, comunicarea directă.

Evident, în percepţia liderilor de partid, mass-media rămâne a fi cea mai eficientă sursă de informare. Dar, în condiţiile când mass-media autohtonă, deocamdată, deserveşte forţele guvernamentale, partidele sunt nevoite să umble de la om la om, de la casă la casă. Totodată, pornind de la faptul că unul dintre segmentele mai active ale electoratului este tineretul, Internet-ul se prezintă drept sursa de informare cea mai sigură pentru acest segment social.

Reflectarea campaniilor electorale de către sursele mass-media

Liderii de partid, referindu-se la timpii de antenă ai concurenţilor sau spaţiile publicitare, consideră că mijloacele de informare nu pot fi acuzate de nimic,

deoarece acestea nu pot interveni în conținutul materialelor electorale. Însă, dacă se are în vedere reportajele pe care le difuzează, atunci trebuie să recunoaştem că există o mare problemă în ceea ce priveşte echidistanța, obiectivitatea şi imparțialitatea reflectării campaniei electorale. Evident, nu toată mass-media poate fi acuzată de acest viciu, cu precădere numai acelea afiliate unor partide politice.

Probabil, pentru a se ajunge la o reflectare obiectivă şi imparțială a campaniilor electorale, mai e nevoie de maturizarea societății civice şi independența financiară a surselor media autohtone.

Liderii de partid au solicitat că timpul şi spațiul de emisie rezervat partidelor trebuie să fie repartizate egal, ca publicul să primească informația din prima sursă. Spre regret, cei ce au bani plătesc şi ajung peste noapte vedete.

VI. PERSONALITATEA LIDERULUI POLITIC

Calitățile pe care trebuie să le posede un lider politic

În viziunea universului investigat, un lider politic trebuie să fie deschis, transparent, onest şi curajos. Să fie pregătit, profesionist, pragmatic, să poată analiza, să elaboreze concluzii, să găsească soluții, să poată risca, să aibă încredere în sine şi în echipă, să fie amabil, însă, dur si principial, să aibă opinia sa clară, să aibă abilități de comunicare, spirit de echipă, să fie diplomat, să poată merge la compromis.

Liderul trebuie sa fie charismatic. Populația trebuie să vadă un lider prin caracterul lui, prin ideile lui, dorințele sale. Liderul trebuie să fie cinstit şi statalist, să gândească nu pornind de la nevoile sale, ci de la nevoile poporului. Răbdare, tact, inteligență, spirit de echipă, altruism, carismă, voință politică.

Calitățile cu care trebuie să fie înzestrat un lider politic pot fi expuse la nesfârşit. Cu asemenea calități există foarte multe persoane, în schimb este foarte dificil, în acest mediu politic din Moldova, ca o personalitate marcantă cu calități deosebite să aibă posibilitatea de creştere, deoarece masa critică o formează politicienii de factură mai veche şi respectiv ca electoratul existent să răspundă unei asemenea personalități mai durează.

Totodată, respondenții intervievați consideră că un lider de partid trebuie să fie o persoană contemporană, pregătită pentru a înțelege procesele geopolitice care au loc în regiunea data în care se află Moldova, pentru a înțelege procesele globale, locul şi rolul concret al Republicii Moldova în această schemă. Un lider de partid trebuie să fie o persoană absolut izolată de business, persoană de carieră politică, persoană cinstită şi cu o experiență de încredere din partea membrilor de partid şi a electoratului. Să ducă la bun sfârşit mesajul partidului pe care îl conduce, să promoveze programul partidului, responsabil, consecvent.

Un lider de partid trebuie să fie un orator bun, să posede o anumită energie interioară, care ar impulsiona spre public aspirațiile, trebuie să fie consecvent,

să respecte principiile democratice, el trebuie sa fie moral neapărat, să aibă moralitate. Acest lider trebuie să fie un creştin bun şi un familist, el trebuie să fie un tată bun, noi nu avem nevoie de lideri politici care nu acceptă familia tradițională, Moldova nu are nevoie de lideri care acceptă familiile netradiționale.

Un lider politic moldovean mai trebuie sa fie pregătit pentru a face față provocărilor care decurg din procesele de coagulare a partidelor, să fie decent în activitatea politică, flexibil în acțiunile în continuă schimbare, să posede clarviziune (nu o are oricine), ferindu-se de cel mai mare viciu, care este trădarea.

Respondenții, fiind întrebați dacă calitățile pretinse unui lider de partid le posedă ei personal, aceştia au relevat ca acționează după principiul: înainte de a pretinde cuiva o calitate, trebuie să o posede personal. Referindu-se la faptul dacă aceste calități le posedă oponenții politici, aceştia au menționat că în politica autohtonă mai este multă ipocrizie. Cu regret au constatat că nu toți liderii politici autohtoni sunt oneşti atât în relațiile lor cu partenerii, cât şi în cele cu alegătorii. Deşi au insistat că această apreciere să rămână pe seama experților, totuşi, au recunoscut că unii dintre oponenți sunt politicieni profesionişti, care au reuşit să se afirme şi să se mențină pentru mai mult timp pe arena politica a Republicii.

Nivelul de comunicare dintre liderii politici moldoveni

Pentru a avea un dialog constructiv şi eficient, toți liderii politici ar trebui să fie deschişi pentru comunicare. Din păcate, nu toți politicienii posedă această calitate, de aici survenind un nivel de comunicare nu tocmai cel pe care ni l-am dori. Unii lideri politici sunt mai rezervați, alții se cramponează de clişeele trecutului, alții sunt, pur şi simplu, îngâmfați. Cu toate acestea, liderii de partid găsesc acele puncte de tangență care pot constitui baza unui dialog. Liderul PDM a apreciat ca partidul său a avut întotdeauna un rol decisiv în crearea majoritătilor parlamentare, ştiind să poarte discuții constructive.

În fond, respondenții au opinat că un asemenea mediu comunicativ între liderii politici lipseşte. Aceştia mai des comunică direct de la tribuna Parlamentului ori în relatările din media. Nu există cluburi, medii unde pot să fie puse în discuție, dezbătute mai multe întrebări ce țin de creşterea liderului, partidului, promovarea experiențelor etc. Această verigă este lipsă şi nu numai între partide, dar chiar şi în interiorul fiecărui partid. Comunicarea este vizibilă doar la congrese si şedințele organelor de conducere.

Deşi, din interviurile aprofundate, desprindem că, totuşi, există un început de dialog, dar este neglijat, totalmente, interesul național.

Partidul Popular-Republican

Actuala putere nu doreşte să conlucreze cu noi. De fapt, nici noi nu considerăm necesar. Guvernarea a deschis liderului 3 dosare penale, liderului nostru de la

Taraclia - 2 dosare, deci aceasta este conlucrarea: ei ne deschid dosare, dar noi ne apărăm. O anumită comunicare există sporadic. Însă, o discuție liberă despre problemele din stat, despre problemele cetățenilor nu există. Este doar un egoism politic, fiecare tinde să astupe pe celălalt şi să-şi promoveze propriile idei politice.

În fond, liderii de partid intervievați au estimat că, în perioada electorală, lipseşte dialogul responsabil şi critic. Actuala putere nu este şi nu poate fi cooperantă, în sens pozitiv, util, nici cu oponenții politici, nici cu societatea. Comunicarea dintre liderii politici în Republica Moldova există, dar efectul social-util se lasă aşteptat prea mult.

Procesul de comunicare între liderii politici mai mult seamănă cu o piață, unde toată lumea se ceartă. Comunicarea coerentă şi constructivă nu constituie o prioritate în activitatea partidelor. Deşi unele partide au făcut tentative de comunicare, însă au întâmpinat în absoluta majoritate a cazurilor refuz.

Partidul Național Liberal

Sunt cea mai defavorizată pentru că sunt femeie. La noi, încă predomină misoginismul. Comunic cu ceilalți lideri prin aparițiile la TV şi în Parlament şi prin articolele scrise. Cu actuala putere în stat nu facem nici un fel de cârdăşie, nu avem relații speciale, activăm prin declarații, prin interpelările făcute în Parlament.

Procesul de comunicare dintre liderii politici este uniformal. Această comunicare nu este axată pe o problemă comună, este de stingere a unor situații neplăcute. O comunicare instituționalizată între partide şi între liderii de partid nu există, deoarece factura oamenilor este diferită, nu găsesc limbaj comun.

VII. CONȚINUTUL PROGRAMELOR ELECTORALE

Elementele comune din programele electorale

În viziunea respondenților, programele electorale ale partidelor politice autohtone se aseamănă foarte mult şi este greu de găsit vreo deosebire de esență. După o studiere atentă acest lucru îl afirmă chiar şi analiştii politici. Ceea ce este comun în programe este grija pentru bunăstarea omului, pentru problemele economice şi sociale, diferendul transnistrean şi integrarea europeană.

Foarte multe lucruri sunt comune, pentru că este şi normal ca programele să răspundă la doleanțele electoratului şi, atunci, marea majoritate a doleanțelor electoratului sunt de caracter mai mult orientate social, social-democratic, populist în unele cazuri şi atunci, respectiv, cu acestea răspund partidele. Lipseşte o doctrină clasică-conservatoare sau una clasică social-democrată.

Liderul Partidului Socialiştilor din Moldova „Patria-Родина” apreciază programele electorale a altor partide negativ, deoarece marea majoritate a acestora sunt plagieri, copieri unul de la altul. Programele electorale nu sunt alcătuite strict după doctrinele împărtăşite de către forțele politice, dar în Moldova sunt foarte multe forțe politice care, în general, nu se bazează pe anumite doctrine clasice, nu înțeleg necesitatea acestor lucruri şi programele electorale le alcătuiesc cu un singur scop: de a promite mai multe facilități pentru electorat pentru a duce în eroare alegatorii, ca să-i atragă pentru votarea situațională, la momentul dat.

Comun este faptul că toate partidele îşi fac o imagine pozitivă cu scopul de a atrage electoratul. Domină promisiunile de a face viața mai bună. Programele electorale au un singur scop: ducerea în eroare a electoratului.

Diferențierile în programele electorale

Diferențele constau, mai întâi de toate, în modul diferit de abordare, accentele puse şi ordinea priorităților. Apoi, le diferențiază, în mare parte, poziția partidelor față de istorie, limbă, relațiile cu România, Rusia, NATO. Partidul Agrar evidențiază mai mult problemele populației de la sate, dezvoltarea sectorului agrar, dezvoltarea economică şi culturală a satelor, atragerea investițiilor în sectorul rural, asocierea fermierilor etc. Partidul Patria-Родина vorbeşte despre colaborarea cu Rusia şi țările din CSI, nu susțin integrarea în NATO.

Diferențele sesizate vin din potențialul intelectual, capitalul politic, care stă în spatele acestor programe. Unele partide sunt pro-europene, iar altele pro-ruse, ceea ce se reflectă şi în programele preelectorale.

Imaginea unui partid este diferențiată prin faptele concrete, prin aportul la dezvoltarea țării şi, totodată, prin implementarea promisiunilor făcute electoratului.

Din punct de vedere al formei, unele programe sunt mai extinse, altele mai laconice.

Orientările economice din programele partidelor

Este îmbucurător faptul că nici măcar partidele de pe extrema stângă a eşichierului politic nu mai pledează pentru o economie planificată. Programele tuturor partidelor au ca obiective consolidarea economiei de piață, sporirea gradului de asistență socială, ceea ce înseamnă că până şi partidele de dreapta din Republică susțin valorile social-democrației.

Partidele din Republica Moldova cu excepția doar a câtorva, în general, nu înțeleg care este rolul Moldovei în acest sector geopolitic, nu înțeleg cum poate fi încadrată Republica în această schemă economică, efectiv cu urmări pozitive pentru populație şi stabilitatea stării economice. De aceea, programele economi-

ce ale unor partide mai mult seamănă cu unele eseuri cu tematica economică plagiată din careva surse de inspirație ştiințifică, străină.

În toate programele politice, orientările economice constituie segmentul cel mai slab. Strategia economică a actualei guvernări se bazează pe banii persoanelor care lucrează peste hotare. Este imposibil de realizat o politică economică social-democrată sau una liberală, ținând cont că venitul la buget este constant, la fel ca şi cheltuielile la buget, deci, practic, nu rămân bani pentru realizarea unor programe clasice. Este o economie distorsionată şi aceasta nu permite realizarea unor programe eficiente.

În percepția liderilor politici, nu există un partid de orientare economică liberală. Orientarea este mai mult de natura liberal-națională, cu conținut preponderent național decât economic. Un impediment este formarea claselor sociale, nu s-a format acea burghezie exponent al liberalismului economic. Prestația statului față de acest mediu al micii burghezii, aşa s-o numim din Moldova, este foarte dură. Dacă nu se formează această clasă, respectiv doctrinele nu pot să aibă priză şi să se materializeze în societatea moldovenească. Acest proces a fost prejudiciat, în primul rând, de privatizarea în forma care a avut loc. Ideologia a fost corectă, însă procesul de privatizare cu bonuri patrimoniale nu a dat rezultatul necesar, nu a fost formată clasa proprietarilor, fapt care se reflectă şi asupra clasei politice.

Deşi toate partidele vizează segmentul economic, fiind orientate spre doctrina economică liberală şi neoliberală, însă cel mai trist este că nici un program politic nu indică soluțiile de rezolvare a impasului economic în care se află Republica Moldova.

Metoda de alegeri mai adecvată realității Republicii

Fiind solicitați liderii de partid de a se expune cu privire la cea mai adecvată metodă de alegeri parlamentare în republică, opiniile acestora s-au dovedit a fi deosebit de contradictorii, fiecare dintre aceştia încercând să-şi argumenteze punctul lor de vedere.

Liderul Partidului Democrat din Moldova consideră că scrutinul uninominal ar fi în măsură să satisfacă dorința alegătorului de a-şi cunoaşte deputatul. Însă, acest sistem comportă şi anumite riscuri: în cazul Moldovei, circumscripțiile electorale ar fi foarte mici, iar aceasta ar duce la ipotetica cumpărare a voturilor de către unii candidați. De aceea, țara noastră încă nu este gata să implementeze un astfel de sistem. Pe de altă parte, trebuie să o recunoaştem că nici sistemul de astăzi nu este tocmai adecvat situației. Or, situația, când în Parlament nimereşte o pleiadă de anonimi, nu este normală. Varianta de compromis ar fi să implementăm un alt sistem: în circumscripții plurinominale, adică împărțirea teritoriului țării în mai multe circumscripții, în fiecare din acestea partidele să înainteze câte o listă de candidați. Astfel, s-ar exclude şi situația când un oligarh ar cumpăra

cu un sac de bani toate voturile din circumscripție, dar şi aceea când partidele pun în capul listei o „locomotivă" care trage din urma sa o garnitură de anonimi.

Aceeaşi opțiune este sesizabilă şi în cazul Alianța „Moldova Noastră", care consideră că pentru statul nostru cel mai adecvat ar fi sistemul mixt de alegeri: 51 deputați, care să fie aleşi pe liste de partid şi 50 nominal în circumscripții uninominale. Astfel, va fi asigurată legătura mai strânsă între alegători şi legislatori, deputații vor fi mai aproape de populație, vor purta răspundere concret față de electorat şi programele partidelor vor fi mai concrete.

Pledează pentru o variantă combinată Mişcarea social-politică a profesioniştilor Speranța-Надежда, argumentând prin faptul că membrii partidului aleşi din raioane sunt mai bine cunoscuți oamenilor din aceste regiuni, având mai mare încredere în aceşti politicieni. Este important ca aceşti membri ai partidului să trăiască în regiunile lor, ca să vadă situația pe loc. Totodată, a accepta doar alegerile conform listei circumscripțiilor în condițiile republicii este deosebit de complicat şi va fi imposibil de făcut politică.

Adepți ai sistemului electoral mixt s-au arătat a fi Partidul Socialiştilor din Moldova Patria-Родина, Uniunea Centristă din Moldova, Partidul Umanist din Republica Moldova, Partidul Dezvoltării Spirituale "Moldova Unită", Partidul Național Liberal, Mişcarea social-politică "Pentru neam şi țară", Partidul Liberal Democrat din Moldova. În favoarea viziunilor lor, argumentează prin necesitatea menținerii puterii reprezentative a statului. Actualmente, listele de partid nu posedă puterea reprezentativă a statului, deoarece nu cunoaştem care este deputatul din Chişinău sau de la Ocnița, pentru ca el să ducă responsabilitate în fața alegătorilor. Adepți alegerilor mixte au pledat pentru vot uninominal al preşedintelui tarii, care este exponentul puterii statale. Preşedintele țării trebuie numaidecât să fie ales de către popor prin vot direct, secret şi uninominal. "Nu putere din putere, dar putere de la popor" - iată principiul de bază.

Din universul eşantionat, mai puțini lideri de partid s-au pronunțat pentru alegeri conform listelor partidelor. În favoarea opțiunii sale, au adus argumentul că în cazul când partidul câştigă alegerea îşi asumă responsabilitatea asupra dezvoltării țării în întregime. Din punct de vedere doctrinar şi al venirii unei echipe la putere, este mai binevenit sistemul când Moldova constituie o singură circumscripție, adică când se votează conform listelor de partid. Situația când în Parlament veneau oameni foarte diferiți era folosită numai de şeful statului în scopul promovării intereselor personale. Este o logică sovietică ca mai bine să alegem pe circumscripție, deoarece este răspundere mai mare. În realitate, lucrurile iau cu totul altă întorsătură. Alegerile conform listei partidelor oferă posibilitatea de a se promova persoane bine cunoscute în toată țara.

Tot în acest context, este acceptabilă situația alegerilor conform listelor partidelor, dar cu trasarea sectoarelor respective cu listele partidelor individuale pentru fiecare sector. Persoanele care vor fi alese în afara listelor de partid reprezi-

ntă un pericol foarte mare. Aceste persoane vor da promisiuni şi mai goale, nu vor fi legați strâns de răspunderea în fața formațiunii politice care i-a lansat, vor fi „artişti liberi" în legislativ. Pentru a dobândi mandatul de stat, vor implica în compania electorală sume colosale de bani, care vor afecta mult procesul democratic al Republicii Moldova. Este posibil că aceste persoane vor cumpăra locuri în legislativ.

Din liderii de partid, care au acceptat să răspundă la întrebările interviului aprofundat, doar reprezentanții Partidului Liberal, Partidului Ecologist "Alianța Verde" şi PSD au optat pentru votul nominal, considerând că alegătorii votează pentru o persoană concretă, pe care o ştiu şi o vor. Aceasta va consolida legătura alegătorului cu deputatul, va minimiza corupția, şi va consolida democrația. Argumentul e simplu: deputatul va deveni dependent nu de liderul partidului care formează lista, ci de alegător.

VIII. SITUAȚIA SOCIO-ECONOMICĂ ŞI POLITICĂ

Instituțiile în care liderii de partid au cea mai mare încredere

Propunându-se liderilor politici următorii itemi: parlament, guvern, preşedintele țării, primărie, biserică, justiție, partide politice, mass-media, ONG, sindicate, pentru a evidenția instituțiile nominalizate în care au cea mai mare încredere, la moment, în Republică, am reuşit să identificăm o scară ierarhică a opțiunilor respondenților, pe care o prezentam în descreştere.

Parlament. Acest item a fost remarcat în răspunsurile majorității celor care au fost intervievați. Încrederea în Parlament este determinată de faptul că acesta lansează legi democratice, contemporane pentru țară, acestea fiind lansate ca rezultat al influenței şi controlului din partea Uniunii Europene, țărilor europene. Parlamentul lucrează normal, adoptă legi satisfăcătoare din punct de vedere democratic, însă nu-şi îndeplineşte o singură obligațiune – controlul asupra îndeplinirii acestora. Opțiunea pentru instituția parlamentară au argumentat-o prin faptul că, în pofida componenței lui politice, acolo au loc dezbateri, confruntări de idei, poziții, programe etc. Alta este problema că activitatea Parlamentului trebuie să fie reflectată obiectiv şi suficient pentru ca cetățenii să ştie ce se întâmplă cu voința lor politică timp de patru ani.

Guvern. Manifestările liderilor de partid privind încrederea in Guvern au fost destul de rezervate. Din analiza răspunsurilor se releva ca acumulările financiare la buget sunt dirijate normal. Actuala guvernare a exclus din practica Moldovei datorii mari la plata bugetarilor, dar, totodată, este şi partea nesatisfăcătoare. Actuala guvernare n-a demonstrat capacităţi bune pentru organizarea vieţii social-economice a populaţiei, precum: lansarea noilor locuri de muncă, accentuarea protecţiei sociale a păturilor vulnerabile, a copiilor, a tineretului. Liderii partidelor au manifestat o încredere parţială în actualul guvern.

Preşedintele ţării. Opiniile liderilor s-au axat pe faptul că preşedintele ţării nu trebuie să se implice în alte aspecte decât cele prevăzute de Constituţie.

Biserica. Biserica a fost apreciată drept instituţia care îndeamnă oamenii spre bine, accentuându-se si asupra efortului pe care trebuie să-l depună Biserica pentru cultura şi integritatea ţării. Totodată, s-a remarcat că cu cât un popor este mai analfabet, cu atât influenţa Bisericii este mai mare.

Primăria. A fost identificată drept instituţia statală care doar constată problemele la nivel local, însă nu le hotărăşte, deoarece nu are puterea şi banii necesari.

Justiţia. Liderii de partid în majoritatea cazurilor şi-au expus opinia că în Republica Moldova este greu să ai încredere în justiţie.

ONG. Sectorul autohton neguvernamental nu poate reprezenta o instituţie în care poţi avea încredere. Este dependent de finanţările din proiecte, care nu întotdeauna promovează valorile autentice şi în conformitate cu interesele naţionale.

Sindicatele. Liderii de partid au estimat că sindicatele au pierdut valoarea în societatea moldovenească şi nu mai pot constitui o instituţie în care poţi avea încredere.

Mass-media. Este puterea a patra în stat, însă în virtutea în care îşi execută responsabilităţile, este departe de a capta încrederea atât a liderilor de partid, cât şi a întregii societăţi.

Partidele politice. Este semnificativ faptul că, practic, fiecare al doilea respondent a nominalizat în răspunsurile sale încrederea în partide ca instituţie politică, în acelaşi timp menţionând denumirea propriului partid.

Domeniul economic

Situaţia economică din ţară iese de sub controlul Guvernului şi acest lucru este unul foarte grav, fapt asupra căruia s-a atras atenţia nu o dată primului-ministru, în cadrul şedinţelor în Parlament. Or, aprecierea nejustificată a monedei naţionale, în condiţiile unei inflaţii, când preţurile la unele categorii de mărfuri, pur şi simplu, au explodat, nu este normală şi se repercutează asupra stării economice şi bunăstării populaţiei: conform statisticilor, fiecare a doua familie se întreţine din banii munciţi peste hotarele ţării, iar aceasta înseamnă că omul simplu cu aceeaşi bani îşi poate procura mult mai puţine lucruri.

Situația economică din țară a fost apreciata drept catastrofală, deoarece se bat cap în cap mai multe principii generale de activități economice. Acolo unde bugetul se formează în baza impozitelor indirecte, acolo unde deficitul comercial este aproximativ 50 la sută din PIB, atunci când 35% se formează din remitențele gastarbaiterilor, iată aici se încalcă principiile unei economii echilibrate. Țara este în ajunul unui colaps economic, dacă nu vor fi stabilite prioritățile clasice în dezvoltarea economică. Din considerentul că nu ne putem autoadministra economic, este necesar ca în țară să fie permis accesul la mai mulți «rechini» capitalişti cu activități economice sistemice. O atare prezență este dar foarte şi foarte modestă si ei nu formează elita în viața economică. Chiar dacă se extind rețelele comerciale Metro, unele tehnologii informaționale prin telefonia mobilă, însă acestea sunt puține. Companiile străine suportă consecințele sistemului destul de liberal de impozitare. Din considerentul că factorul administrativ în dirijarea proceselor economice este masiv, este dificilă activarea companiilor transnaționale pe piața internă a republicii.

Starea economică a țării a fost apreciată negativ şi din considerentul că o mare parte a populației există sub nivelul minim de existență. Toată economia țării este legată de aşa indici, ca: prețurile la sursele energetice şi carburanți, cursul dolarului. Economia Republicii se bazează pe vin şi gastarbaiteri, în timp ce în Europa multe terenuri cu viță de vie au fost defrişate, deoarece această ramură e considerată fără perspectivă. Locurile de muncă şi în Europa devin din ce în ce mai reduse. Republica Moldova poate doar emite bani, construieşte nişte piramide financiare, care nu-s asigurate cu nimic. Economia noastră nu este în stare să se dirijeze pe ea însăşi.

Doar liderul Mişcării social-politice a profesioniştilor „Speranța-Надежда” a opinat că în comparație cu anii ’90, situația economică s-a îmbunătățit foarte mult. Republica se mişcă înainte. Se vede şi o anumită stabilitate, dar probleme există ca în orice altă țară.

În temei, liderii de partid au concluzionat că, dacă omul nu este liber în activitatea socială, politică, economică, el nu poate produce bunăstarea individuală sau colectivă.

Domeniul social

Toate reformele din sistemul economic şi social au fost promovate în perioada 1998-2000, consideră liderii Partidului Democrat, care au participat atunci la guvernare. Acele reforme au început a da roade mai târziu. Meritul acestor roade şi-l atribuie nejustificat actualul partid de guvernământ. Tot ei constată, cu regret, că acele reforme nu au fost continuate, astfel, încât astăzi observăm o încetinire a creşterii economice. Domeniul culturii rămâne în afara atenției Guvernului, tinerele talente, de exemplu, fiind nevoite să se lanseze în alte țări, decât la ei acasă. În învățământ, Guvernul intervine fără nici un temei. Impunând

aşa-numitele cote de înmatriculare, prin care Guvernul restricționează unele meserii, silindu-i pe tineri să învețe în acele domenii în care doresc demnitarii. Or, reglementarea pieței forței de muncă nu se face prin metode restrictive, ci prin cele stimulative. În domeniul ocrotirii sănătății, trebuie menționat că reforma în medicină a fost, pur şi simplu, compromisă de către actuala guvernare. Sistemul asigurărilor în medicină, ca idee, nu e rea, el funcționează cu succes în mai multe țări, dar felul în care acesta a fost implementat în Republica Moldova lasă mult de dorit. Astăzi, nu medicii beneficiază de grosul banilor adunați din asigurări, ci angajații Companiei naționale de asigurări în medicină, care şi-au atribuit salarii şi cheltuieli nejustificat de mari. Iar această situație, când cetățeanul plăteşte bani nu pentru a fi tratat calitativ, ci pentru a întreține un aparat al acestei companii, nu ne poate decât întrista.

Liderii de partid consideră că, dacă nu ar fi masiv prezentate în aceste sfere diferite proiecte, granduri, atunci, în general, sfera ar fi învechită, depăşită atât tehnologic, cât şi sub acea formă de management, adică calitatea personalului, pregătirea profesională lasă de dorit. Respectul pentru aceste persoane în societate este foarte scăzut, salarizarea este mai mult decât modestă şi atunci oamenii sunt într-o situație de a supraviețui, dar nu de a trata trupul şi sufletul. Tot la fel se poate spune şi despre învățământ şi cultură. Dar în unele domenii se înregistrează începuturi destul de pozitive, în deosebi acolo unde sunt prezente proiecte cu finanțări externe. Cu cât mai mare o să fie prezența străină, cu atât mai bine se vor derula procesele respective în țară.

Domeniul social şi cultural sunt dependente de succesele economice. Deşi s-a atestat o anumită stabilizare a acestor domenii, inflația din ultima perioadă a anihilat realizările şi aşa modeste. Ca efect, Moldova continuă să fie cea mai săracă țară de pe continentul european.

Domeniul politic

Referindu-se la politica externă a țării, o parte a liderilor de partid au apreciat-o drept una foarte deficitară. În ultimii ani, cu toții am fost martori ai fenomenului uşurinței cu care vectorul politicii externe îşi schimba direcția. În acelaşi timp, relațiile cu țările vecine nu au intrat în normalitate nici astăzi. Integrarea europeană este o direcție absolut corectă, în acelaşi timp, însă, trebuie să constatăm că partidul de guvernământ a folosit-o doar în scopuri electorale. Vectorul politicii externe, declarat de guvernanți, nu corespunde faptelor, acțiunilor întreprinse de acestea.

Alte viziuni ale liderilor de partid rezidă din faptul că integrarea în Uniunea Europeană este un pas greşit, aducând drept argumente faptul că UE are o experiență doar de câteva zeci de ani, nu dispune de surse energetice destule pentru satisfacerea nevoilor țărilor-membre, astfel Moldova cu problemele ei suscită

prea puțin interes pentru Uniunea Europeană. Europa nu are nevoie de Moldova ca țară aparte, ea are nevoie dar de forță de muncă ieftină.

Şi cea de-a treia viziune, desprinsă din aprecierile liderilor de partid, vizează neutralitatea politică în context european.

Cei mai critici lideri de partid caracterizează politica promovată de actuala guvernare drept haotică, păgubitoare şi ostatică.

IX. PROGNOZE

Viitoarele alegeri parlamentare

Liderii politici aşteaptă decizii bune din partea alegătorilor, conştientizând că de ei depinde cum se prezintă în fața electoratului. Ei speră că anul 2009 va aduce o consolidare a vieții politice în Moldova, fiindcă fără aceasta este greu de crezut că este posibilă o progresare. Sunt partide care vor să se răzbune, să facă gălăgie şi sunt formațiuni care doresc să facă ceva concret. Dar oamenii înşişi trebuie să decidă care-s aceste partide.

Liderii PDM susțin că au avut întotdeauna un rol decisiv în crearea majorităților parlamentare, fiind convinşi că, după alegerile parlamentare din 2009, va fi necesară formarea unei coaliții, speră să fie una civilizată, lucrativă, care să ia măsurile necesare pentru a propulsa Republica Moldova pe calea progresului economic.

Reprezentanții Alianței „Moldova Noastră" prognozează că în Parlament vor intra AMN, PCRM şi un partid sau două de orientare democratică, dar fără PPCD.

Liderul Partidului Umanist din Republica Moldova consideră că viitoarele alegeri parlamentare vor fi foarte complicate, emițând ideea despre aprecierea unui lider național şi aprecierea unui singur partid politic pe lista căruia ar merge toți acei care sunt democrați, totodată, exprimându-şi îndoiala dacă această premisă poate fi posibilă. Pronosticul respectivului lider de partid este că vor participa la alegeri foarte multe partide, iar străduința de a se uni va fi foarte greu de realizat, fiindcă egoismul, egocentrismul, interesele personale şi de grup vor domina.

Reprezentanții Partidului „Patria" nu salută procesele manipulatorii care deja se derulează, deoarece acestea afectează procesele democratice şi unele partide vor fi nevoite să părăsească arena politică. Alegerile sunt deja dirijate, acest lucru se vede prin semnalele trimise de partidele care se află în competiția legislativă: protejarea acestora de către unele forțe politice din România, SUA, Rusia. Procesul electoral din 2009 va fi afectat din perspectiva obiectivității, corectitudinii surselor de informație.

Chiar dacă se susține că la următoarele alegeri spectrul politic din republică va fi prea puțin schimbat, liderii politici consideră că următoarele luni, care mai sunt până la alegeri, pot să aducă destul de multe surprize.

Prognozele privind viața politică în țară pentru următorii 5-10 ani

Liderii de partid au afirmat că viața politică din Republica Moldova capătă noi contururi. Lumea e plictisită de clivaje ideologice. Astăzi, lumea nu mai doreşte să se găsească într-o permanentă confruntare. A venit timpul forțelor creatoare de progres. Acele forțe politice care promovează dezbinarea, confruntarea, ostilitatea, îşi vor găsi locul în istorie. Liderii de partid consideră că în următorii ani clasa politică va suferi schimbări cardinale. Acum în domeniul politic vin mulți oameni noi, tineri, bine pregătiți. Generația tânără, venind în politică, ar fi cazul să construiască o armonie cu politicienii mai experimentați, fapt la care se va ajunge treptat. După 2009, consideră persoanele intervievate, se va schimba radical elita politică, vom asista la un schimb de generații în sistemul politic. Politicienii de factură veche cu cât mai repede vor părăsi arena politică, cu atât mai bine va fi pentru țară.

Au fost emise şi asemenea opinii precum că va urma o perioadă de instabilitate internă, poate surveni o situație similară Ucrainei. Probabil că în viitorul Parlament va fi mai greu de lansat o coaliție stabilă, aceasta va afecta conlucrarea dintre Parlament, guvern şi viitorul preşedinte. Pentru următorii 5-10 ani, eforturile guvernanților vor fi orientate spre rezolvarea problemei transnistrene şi integrarea europeană.

În deceniul ce urmează se vor dezvolta instituțiile democratice, va continua, cu părere de rău, migrația excesivă a populației, vom suporta criza umanitară, demografică, a forței de muncă. Nivelul de trai al populației se va menține la acelaşi nivel sau va scădea, având în vedere criza energetică şi alimentară mondială. În aceşti 10 ani, se va pregăti tot cadrul legislativ, pentru aderarea Moldovei la UE. Se vor îmbunătăți relațiile noastre cu Ucraina, România, Rusia, şi în anii care urmează, se va rezolva problema diferendului transnistrian.

Cele mai pesimiste prognoze țin de faptul că, în situația în care ne aflăm, putem fi asimilați foarte uşor de către țările învecinate. Cea mai bună variantă din cele posibile ar fi menținerea integrității Republicii Moldova. Opiniile mai radicale îşi pun speranța că, PCRM va fi debarcat de la guvernare în 2009 şi țara va fi guvernată de forțele politice raționale, echilibrate şi responsabile.

Partidul care ar putea schimba situația din țară

Liderii de partid, fiind întrebați, care este formațiunea politică capabilă să consolideze toate forțele sănătoase ale societății, pe toți acei care vor să coopereze în vederea constituirii unui progres real în țara noastră, majoritatea dintre aceştia au nominalizat propriul partid.

Din contextul general, este relevantă opinia liderului Mişcarea „Acțiunea Europeană”, care se axează pe faptul că un partid singur nu poate schimba situ-

ația din țară, sarcina la momentul actual este de a uni toate partidele de opoziție în baza unui program unic.

În fond, opinează liderii intervievați, orice partid ar putea schimba situația din țară, însă nu partidele schimbă situația din țară, ci poporul, poporul care apreciază şi creditează acest partid. Şi aşa cum va vrea poporul aşa va fi, nu cum va vrea partidul.

X. RECOMANDĂRI

Remedii pentru sfera economică

Toate partidele dispun de programe economice de guvernare, acestea fiind orientate spre ridicarea capacității economice naționale. Însă, viața demonstrează contrariul. Experții internaționali atestă că economia țării se duce în jos, fiindcă inflația o ia pe dinainte. Care sunt remediile cu care vin liderii de partid? Ce trebuie făcut la acest compartiment?

Preşedintele Partidului Democrat din Moldova pledează pentru o politică internă economică reală, în vederea aprecierii priorităților economice naționale, stimulării producătorului autohton, aprecierii piețelor de desfacere interne; estimării riscurilor în agricultură, alte ramuri ale economiei naționale. În politica economică externă, este necesară aprecierea politicii import-export, ce importăm şi ce exportăm. Se impune necesitatea unui program foarte bine determinat investițional, atât pentru investițiile naționale, cât pentru cele internaționale. Firmele care se formează trebuie să aibă vacanță impozitară pentru 3 sau 5 ani, ca să reuşească să reinvestească resursele lor, ca mai apoi să poată plăti impozitele la stat. Impozitele depăşesc veniturile, iată care-i problema majoră a economiei țării. Investițiile internaționale vor veni în Moldova când vom avea stabilitate politică, economică, politică creditar-bancară şi fiscală adecvată.

Reformele începute în perioada 1998-1999 trebuie continuate în ritmuri accelerate, fără a se opera cu jumătăți de măsură. Guvernul trebuie să creeze condiții favorabile pentru revenirea cetățenilor moldoveni plecați la munci peste hotare, care, cu bani, dar şi experiența acumulată, ar putea fi foarte benefici pentru economia națională. Noi trebuie să creăm locuri de muncă aici, acasă, ci nu în țări străine. În domeniul politicii economice, dialogul şi compromisul trebuie să ia locul dictatului.

Preşedinții Partidului Socialiştilor din Moldova „Patria-Родина” şi formațiunii social-politice republicane “РАВНОПРАВИЕ” consideră că Moldova trebuie să exploateze mai eficient statutul de partener strategic cu Rusia, orientându-se spre spațiul postsovietic, țările CSI, în vederea impulsionării unei formațiuni statale benevole a statelor independente. Această formațiune va aduce Moldovei următoarele facilități: spațiul vamal, impozitarea vamală minimala, ridicarea consecutivității mărfurilor moldoveneşti, ameliorarea economiei. UE nu po-

ate promite Moldovei prea multe facilităţi în vederea redresării situaţiei economice.

Preşedintele Mişcării social-politice "Forţa Nouă" a accentuat asupra prezenţei factorilor economici puternici din afară, investiţii din portofoliul diferitelor structuri de perspectivă economică pentru regiunea geografică în care suntem amplasaţi. Viaţa economică, tradiţional, a fost mai mult orientată spre export, respectiv sub aşa forme trebuie să existe şi perspectivele economice de dezvoltare. E nevoie de exploatat situarea geostrategică a Republicii, ca punct de legătură între Asia şi Europa. O economie viabilă în ţara noastră poate fi realizată doar prin eliminarea sub orice formă a administrării vieţii economice din ţară, nicio intervenţie administrativă nu favorizează succesul, cu atât mai mult intervenţiile politice.

Liderii politici s-au axat pe necesitatea cooperării şi modernizării agriculturii, sporirii competitivităţii producţiei agricole pe pieţele de desfacere, asigurarea securităţii alimentare şi energetice a ţării.

Reprezentanţii partidului Dezvoltării Spirituale "Moldova Unită" au accentuat necesitatea ridicării nivelului intelectualităţii populaţiei şi a unei democraţii reale. Dacă va fi libertate şi democraţie, atunci va fi şi economie, iar lumea nu s-ar teme să vorbească, să propună, să investească bani. Cu cât este mai înaltă democraţia în ţară, cu atât este mai sigură personalitatea de libertatea ei. Cu cât securitatea omului este mai înaltă, cu atât vor creşte dividendele democraţiei.

În fond, liderii intervievaţi au făcut referire la strategiile economice care se conţin în programele propriilor partide, pledând pentru un cadru legislativ adecvat cu instrumente şi mecanisme care să opereze în timp, fără ca să fie modificate în funcţie de interesele unor grupări.

Remedii pentru sfera socială

Liderii de partid recunosc că domeniul social este un segment foarte dificil. Deoarece numai la 400.000 de lucrători bugetari revin peste 700.000 de pensionari şi invalizi şi aceasta numai la acei 30.000 de agenţi economici, care efectiv acţionează şi produc. Practic, la o persoană lucrătoare revin 4-5 persoane care aşteaptă pensii şi îndemnizaţii sociale. În asemenea situaţie, este deosebit de complicată promovarea unei politici sociale viabile.

Liderii de partid percep politica socială viabilă ca pe o modalitate de indexare lunară a salariilor şi pensiilor în corelaţie cu procentul inflaţiei. E nevoie de acordarea unor compensaţii şi indexări nominale în funcţie de veniturile reale ale populaţiei; de asigurarea unor pensii nu mai joase de coşul minim de consum; de ridicarea salariilor la nivelul 450-500 euro; familiile sărace ar fi bine să fie scutite de impozite.

Lansarea mai multor proiecte se necesită a fi orientată spre ameliorarea bunăstării populaţiei, care vor rezolva situaţia pensionarilor, deoarece aceştea nu

au posibilitatea să ducă un trai cât de cât îndestulat. Sunt necesare proiecte pentru ameliorarea situaţiei în sfera spaţiului locativ. Trebuie să fie atrasă atenţia la procesul educaţional. Moldova are necesitate de unele proiecte care ar favoriza ştiinţa contemporană aplicativă. Moldova are nevoie de proiecte pentru ameliorarea situaţiei în domeniul cadrelor de muncitori înalt profesionali. Trebuie să fie aplicate cât mai multe tehnologii contemporane. Respondenţii au conchis că în cazul când se va îmbunătăţi viaţa economică, atunci se va ameliora şi viaţa socială implicit.

Remedii pentru sfera politică

Liderii de partid au opinat că situaţia politică din ţară este apreciată de societate în funcţie de stabilitatea economică a ţării şi a fiecărui cetăţean, în acest sens, propunându-se: crearea condiţiilor pentru dezvoltarea democraţiei reale; eliminarea monopolului partidului de guvernământ; înnoirea elitei politice; accesul liber la informaţie; promovarea în funcţie a persoanelor care merită; concurenţa politică loială; reforma morală a societăţii.

Deşi a fost emisă ideea despre faptul că stabilitatea politică poate fi asigurată prin existenţa unui partid de dreapta şi a unuia de stânga, totuşi, majoritatea acestora au opinat că, nicidecum, nu trebuie implementată ideea că nu avem nevoie de multe partide, de partide mărunte sau mici. Doar numai prin concurenţa liderilor şi a doctrinelor putem să ajungem la o schimbare calitativă înaltă a vieţii.

S-a insistat şi asupra necesităţii operării unor modificări în codul electoral şi legea despre partide. Persoanele intervievate consideră că nu trebuie să fie limitată libera alegerea a populaţiei (chiar şi dacă un partid a obţinut 1% în campania electorală, acesta trebuie să fie primit in parlament). Moldova poate fi un exemplu pentru alte ţări în acest sens. Valorile democratice nu trebuie să fie distruse, ci trebuie să fie condiţionate ca ele să fie instituite în societatea noastră, fapt care va favoriza libertatea cetăţeanului, corectitudinea în viaţa politică. În consecinţă, vom avea o alegere care nu va depinde de forţa banului.

XI. CONCLUZII GENERALE

Refuzul şi imposibilitatea de a comunica cu toţi liderii de partid au generat considerabile dificultăţi în structurarea unui tablou integru al vieţii politice din Republică. Refuzul liderilor de partid ai formaţiunilor dominante de a răspunde la întrebările ghidului de interviu încă o dată demonstrează intoleranţa jocurilor făcute în arhitectura politică a Republicii.

În mare parte, elita politică este formată la începutul anilor ’90 ai secolului trecut. Atât liderii de formaţiune mai veche, cât şi mai nouă sunt ghidaţi de necesitatea interioară de a lua o atitudine civică, o verticalitate de profesionist în

politică în virtutea haosului economic, social şi politic care se prelungeşte de mai mult timp, fiind camuflat sub paravanul perioadei de tranziție.

Estimând mediul politic din Republică, opiniile liderilor de partid s-au diferențiat în funcție de opțiunile politice pe care le împărtăşesc. În pofida faptului că l-au evaluat drept un proces în devenire, totuşi, concurența politică poate fi lesne urmărită şi este evidentă şi din răspunsurile intervievaților.

Analiza răspunsurilor liderilor de partid a scos în evidență un şir întreg de erori la nivel legislativ, executiv şi informațional. Erori care, în mare parte, au determinat situația din sfera politică la momentul actual în Republică.

Evaluând comportamentul politic al electoratului în perioada alegerilor parlamentare, persoanele intervievate au indicat asupra comportamentului imprevizibil şi faptul că alegătorul de rând nu este informat obiectiv şi echitabil despre viitoarele alegeri. Modalitatea cea mai reuşită de acoperire a necesităților informaționale, în acest sens, rămâne a fi televiziunea, care deocamdată reflectă unilateral interesele manifestate de către partidele politice în perioada preelectorală.

Liderii politici sunt conştienți de calitățile pe care trebuie să le posede un lider de partid, susținând că personal încearcă să se ralieze standardului descris de ei înşişi. În pofida percepției ponderii pe care trebuie să o posede un lider de partid, nivelul de comunicare dintre aceştia este destul de dificil. Încercările de comunicare sunt destul de rare şi puțin rezultative.

Fiind estimat conținutul programelor electorale, liderii de partid s-au dovedit a fi destul de critici, evidențiind un şir de similitudini şi disimilitudini în prerogativele formațiunilor politice, îndeosebi, compartimentul economic fiind apreciat ca segmentul cel mai slab în programele electorale ale partidelor.

Reiterând asupra situației socio-economice şi politice din țară, liderii de partid s-au arătat îngrijorați de ceea ce se întâmplă în cele mai importante domenii ale vieții republicii.

Capacitatea de a face unele pronosticuri nu ne-a ajuns nici în perioada care a precedat evenimentele de la începutul anilor ’90 şi, spre regret, nici acum. Pronosticurile, în mare parte, reuşesc să sintetizeze opiniile, să explice atitudinile sociale deja formate şi să prevadă acțiunile ulterioare. Pronosticurile liderilor de partid vis-à-vis de viitoarele alegeri parlamentare reprezintă o reiterare a potențialului elitei politice autohtone şi implicit a evoluției de mai departe a posibilelor evenimente.

Remediile emise de către liderii de partid în domeniul economiei, socialului şi politicului prezintă un interes deosebit de ordin teoretico-aplicativ.

Concluzionând asupra reflecțiilor liderilor de partid, conchidem că democrația nu este cea mai perfectă instituție socială. Însă, deocamdată, nu a fost inventat nimic mai bun. Din sinteza răspunsurilor, rezultă că, la capitolul democrație politică, în Republica Moldova, mai este încă mult de muncit, în acest context, fiind necesară o nouă viziune asupra activităților de partid, comportamentului

electoratului, formării clasei politice, identităţii şi statalităţii, în general, a societăţii moldoveneşti.

Bibliografie

Chelcea S., Mărgineanu I., Cauc I. Cercetarea sociologică. Metode şi Tehnici. – Deva: Destin, 1998.
Giddens A., Turner I. Social Theory Today. – Standford, 1987.
Grawitz M. Methodes des sciences sociales. – Paris: Dalloz, 1972.
Mărgineanu I. Proiectarea cercetării sociologice. – Iaşi: Polirom, 2000.

Prezentat la redacţie la
23 septembrie 2008

ЭТНОГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В ГОДЫ НЕЗАВИСИМОСТИ[152].

Вячеслав СТЕПАНОВ
Республика Молдова, Кишинэу, Академия Наук Молдовы, Институт культурного наследия, Центр этнологии
Доктор исторических наук, директор

This article investigates the dynamics of the independent-period regulation of cultural, civil and language rights of ethnic and social residing on the territory of Moldova.

The author ventures the following hypotheses: - the study of the problem of normative legislation in the area of language and cultural rights & freedoms of an ethnic minority in Moldova cannot be accomplished apart from processes of ethnic and political life of Moldovan community; - in the process of normative legislation creation in the area of ethnic policy and civil education, the legislation of the Republic of Moldova and self-proclaimed Moldavian Dnestrian Republic have created legislative blocks influencing stereotypes of grown-ups and especially youth.

În articolul de faţă se este examinează se evaluează dinamica reglementării drepturilor culturale, lingvistice, şi civice ale grupurilor etno-sociale de pe teri-

[152] Рецензент – доктор истории Диана НИКОГЛО

toriul Moldovei, reflectate în legislaţia republicii aprobate în anii de independenţă.

Autorul înaintează ipotezele conform cărora: - studierea problemelor normativ-juridice cu privire la asigurarea drepturilor şi libertăţilor cultural-lingvistice ale unei singure minorităţi naţionale din Republica Moldova nu poate fi examinată separat de procesele care au loc în viaţa etno-politică a societăţii moldoveneşti; - în procesul elaborării bazei normativ juridice în domeniul politicii naţionale şi a educaţiei civice, legislaţia Republicii Moldova şi a nerecunoscutei RMN (Republica Moldavenească Nistreană) au creat un bloc normativ juridic care influenţează formarea indicilor de valorilor pentru populaţia matură şi în deosebi pentru generaţia tânără.

Цель данной публикации представляет собой попытку рассмотреть динамику регламентации культурно-языковых и гражданских прав этносоциальных групп, проживающих в Молдове, сложившейся в законодательстве республики за годы независимости. В связи с ограниченным объемом автор остановится лишь на основных законодательных актах, демонстрирующих развитие законодательства в очерченной области.

В качестве положений выдвигаются следующие гипотезы:

- изучение проблемы нормативно-правового обеспечения в области культурно-языковых прав и свобод отдельно взятого национального меньшинства в Республике Молдова не может рассматриваться в отрыве от процессов, протекающих в этнополитической жизни молдавского сообщества;

- в процессе построения нормативно-правовой базы в области национальной политики и гражданского воспитания законодательство Республика Молдова и непризнанной ПМР создали нормативно-правовой блок, оказывающий влияние на формирование ценностных ориентиров у взрослого населения, и особенно у подрастающего поколения;

Развитие нормативно-правовой базы в области культурно-языковых и гражданских прав свобод этносоциальных групп, распространенных в Пруто-Днестровских районах Республики Молдова

Нормативно-правовая база Республики Молдова в области межэтнических отношений, а также защиты прав национальных меньшинств начала складываться с конца 80-х – начала 90-х годов XX столетия.

Разговор логично начать с рассмотрения динамики *внутреннего законодательства*, направленного на обеспечение этнолингвистических прав и свобод этносоциальных групп.

Рассматриваемый период в области национальной (не государственной, а именно национальной) политики, проводимой в Пруто-Днестровских районах страны, можно условно разделить на три этапа.

Этап «самовыражения». Признаком меняющейся действительности в Молдове стало и принятие 31 августа 1989 г. «Закона о статусе государственного языка Молдавской ССР», который фундаментально повлиял на судьбы всех жителей республики. Этот документ внес поправку в статью 70-1 Конституции Молдавской ССР, в соответствии с которой молдавский язык провозглашался государственным языком.

Документ, по сути, закрепил право мажоритарного этноса на использование на государственном уровне молдавского языка.

1 сентября 1989 года был принят Закон «О функционировании языков на территории Республики Молдова»[153]. Данный закон является основным нормативным актом, регулирующим сферу функционирования языков на территории республики. Закон состоит из преамбулы и семи глав. Принятие этого закона способствовало резкому росту влияния этнообразующего фактора в развитии межэтнических отношений в Пруто-Днестровских районах Республики Молдова, причем не только среди мажоритарного молдавского этноса, но и среди представителей гагаузского, болгарского, украинского и русского меньшинства.

Данный законодательный акт, лег в основу последующих многочисленных нормативно-правовых актов, в том числе и новой Конституции.

Трансформация показала, что общество оказалось разделенным и по экономическим приоритетам (резко началось социальное расслоение), и по лингвистическому признаку. Четко выделились две разнонациональные группы населения: молдоязычные и русскоязычные. Молдоязычная часть населения, в свою очередь, разделяется на молдоязычную часть и элитарную румыноязычную в лице части молдавской интеллигенции, идентифицирующей себя с румынским этносом.

23 мая 1991 г. молдавский Парламент принимает решение об изменении названия Молдавская Советская Социалистическая Республика на Республика Молдова. 5 июня 1991 г. Парламент Республики Молдова принимает Закон «О гражданстве»[154] (Закон аннулирован 10 августа 2000 г.)

Важно подчеркнуть, что в отличие от ряда других республик бывшего Советского Союза (например, стран Балтии), процедура оформления гражданства жителями Молдовы, вне зависимости от национальности и знания государственного языка, позволяла без особых трудностей и проволочек

---

[153] *Закон Республики Молдова №3465 от 1 сентября 1989 О функционировании языков на территории Молдавской ССР. // Вести, 1989, №9.*

[154] *Закон Республики Молдова №496 О гражданстве. // Monitorul Oficial nr.6 din 5 iunie 1991.*

получить его любому. Этот закон был признан европейскими экспертами одним из самых либеральных в Европе»[155].

В дальнейшем, уже в Законе 2000 г., регламентация получения молдавского гражданства гражданами других государств значительно упростилась[156].

Законы, затрагивающие такую составляющую гражданской идентичности, как воинская обязанность, естественно, влияли и на формирование гражданских ценностей. Например, 4 сентября 1990 г. в республике принимается Закон «О воинской службе граждан ССР Молдова»[157].

В новых условиях молдавская гражданская идентичность получает официальное право на существование с провозглашением Республикой Молдова своей независимости 27 августа 1991 г., когда Парламент республики принял Закон «О Декларации о независимости Республики Молдова»[158]. Следует отметить, что в данном документе говорится об обеспечении прав представителей национальных меньшинств.

В 1991-1992 гг. целого пакета Указов Президента и Постановлений Правительства, направленных на поддержку и обеспечение развития национальных культур представителей национальных меньшинств[159].

Волна конфликтов, которая прокатилась в первой половине 90-х гг., по ряду регионов стран постсоветского лагеря продемонстрировала и воюющие стороны, как в Молдове, так и в других точках, не смогли прийти к обоюдному решению и снятию напряженности, вплоть до настоящего вре-

---

[155] *Базовый доклад о положении в области прав человека в Республике Молдова. - Кишинэу, 2003, с.72.*

[156] *Закон Республики Молдова №1024 «О гражданстве». // Monitorul Oficial, nr.98 din 10 august 2000, ст.24, 25*

[157] *Закон Республики Молдова №254 «О воинской службе граждан ССР Молдова». // Булетинул Офичиал, nr.8 din 4 septembrie 1990.*

[158] *Закон Республики Молдова №691 «Декларация о независимости Республики Молдова», принят 27 августа 1991. // Monitorul Oficial, nr.11 din 30 decembrie 1991.*

[159] *9 июля 1991 г. выходит Постановление Правительства Республики Молдова №336 «О мерах по обеспечению дальнейшего развития русской национальной культуры в республике. // Monitorul Oficial Nr.900 от 30 декабря 1991. Президент Республики Молдова издает Указ №161 «О мерах по обеспечению развития еврейской национальной культуры и удовлетворению социальных нужд еврейского населения Республики Молдова» от 9 декабря 1991 г. Правительство Республики Молдова принимает Постановление №682 «О претворении в жизнь Указа Президента Республики Молдова от 12 августа 1991 г. «О мерах по обеспечению развития еврейской национальной культуры и удовлетворению социальных нужд еврейского населения Республики Молдова»// Monitorul Oficial Nr.900 от 30 декабря 1991. В марте 1992 г. выходит новый Указ Президента Речпублики Молдова №79 «О некоторых мерах по развитию болгарской национальной культуры». За ним следует Постановление Правительство Республики Молдова №428 от 23 июня 1992 г. «О развитии национальной культуры болгарского населения Республики Молдова». // Monitorul Oficial Nr.6б 30 iunie 1992.*

мени. На Днестре столкнулись две идентичности. На реке пересеклись интересы двух культурных элит. Однако, время показало, что силовыми методами проблемы не решить.

Большое значение на формирование этнокультурных ценностей, а шире – гражданских приоритетов, было призвано сыграть законодательство, касающееся сферы образования[160]. Немалое влияние на формирование и развитие ценностей гражданской идентичности оказывала государственная символика[161].

Напряженность в республике несколько снизилась после прихода к власти в Пруто-Днестровских районах республики в феврале 1994 г. Аграрно-демократической партии Молдовы. Новая политика ознаменовалась послаблением преследования граждан по лингвистическому признаку [162].

Наступило время частой смены правительств и перетягивания политического каната, начался нелегкий второй этап – *«переосмысление».*

---

[160] *1994 г. ознаменовался еще одним событием – появлением 13 августа «Концепции развития образования в Республике Молдова», вызвавшей неоднозначную оценку на страницах прессы. Критики Концепции, в частности, обращали внимание на проблему регламентации доступа к образованию, отсутствия в обсуждаемом документе пункта о правах родителей на выбор языка образования. Столь активное внимание к данному документу объясняется по-прежнему остро стоявшим в обществе лингвистическим вопросом. В 1995 г. вступает в силу Закон Республики Молдова «Об образовании». // Monitorul oficial al Republicii Moldova, nr.62-63/692 din 9 noiembrie 1995.*

[161] *3 ноября 1990 г. вступает в действие Закон «О Государственном гербе Советской Социалистической Республики Молдова», отменивший Положение о Государственном гербе Молдавской Советской Социалистического Республики, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Молдавской ССР от 7 мая 1981 года (Закон №337 от 3 ноября 1990. // Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР, 1981, №5, ст.29).*

Практически тогда же в трансформирующейся Молдове законодательно вводится новый флаг. Своим решением от 24 мая 1990 г. Парламент принимает Постановление «Об утверждении Положения о Государственном флаге Молдавской Советской Социалистической Республики Молдова», второй пункт которого признал утратившим силу Положение о Государственном флаге Молдавской ССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Молдавской ССР от 24 декабря 1955 года (в редакции Указа Президиума Верховного Совета Молдавской ССР от 5 марта 1981 года).

[162] *На основании Постановления Парламента №36-XIII от 1 апреля 1994 г. аттестация кадров на знание государственного языка была временно преостановлена. Согласно этому же документу была создана комиссия, изучившая, совместно со специалистами, состояние дел, связанных с подготовкой к аттестации. По результатам его деятельности члены комиссии пришли к решению, что не все категории граждан, предусмотренные статьей 7 Закона о функционировании языков на территории Республики Молдова, готовы к аттестации. 17 июня 1994 г. Парламентом Республики Молдова было принято Постановление о мерах по обеспечению изучению государственного языка некоторыми категориями граждан Республики Молдова в целях выполнения ими служебных обязанностей, подписанное Председателем Парламента, в будущем – Президентом Молдовы П.Лучинским.*

Приход свежих политических сил позволил поднять вопрос о новой Конституции, которая и была принята 29 июля 1994 г. Этот основной закон Республики Молдова очень походит на Конституцию Франции. Иные условия жизни, другая расстановка внутренних и внешних политических сил и авторитетов заставляют обращать внимание и на права национальных меньшинств. Конституция закрепляет за молдавским языком на основе латинской графики государственный статус, определяет положение других языков, функционирующих на территории государства. Здесь же отмечается приверженность общечеловеческим ценностям и общепризнанным принципам и нормам международного права. Последний принцип отражен и в Разделе I, ст.4, 8.

Неразрешенный конфликт с Приднестровьем и противостояние в южных районах республики в местах компактного проживания гагаузов заставили сделать соответствующие выводы пришедших к власти аграриев, включивших в Конституцию ст.111, регламентирующую возможность обретения «особых форм и условий автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическими законами»[163]. Чуть позже аналогичная особый статус получает Тараклийский район, компактно населенный болгарами [164].

Этап с 2001 по 2008 г. можно назвать *«временем оттепели»*, когда во время очередных парламентских выборов к власти приходят коммунисты.

Конечно, спустя время уверенно можно констатировать, что далеко не все надежды избирателей, связанные с приходом коммунистов были реализованы, но жизнь не стояла на месте, в том числе и в развитии законодательной базы в области развития и укрепления этнической и гражданской идентичностей среди населения. В этот период смягчается проблема функционирования государственного языка, заметно более лояльным становится отношение к русскому языку и языкам нацменьшинств. Хотя политиче-

---

[163] *Так 23 декабря 1994 г. Парламент Республики Молдова утверждает Закон об особом юридическом статусе Гагауз-Ери (Гагаузия) (№344-XIII от 23 декабря 1994 г.). Буквально через год, 31 октября 1995 г., Народное Собрание Гагаузии принимает Местный Закон о функционировании языков на территории Гагаузии (Гагауз Ери) (№3-IV/I от 31 октября 1995 г.). Закон был принят, как указывается в его преамбуле, в целях обеспечения функционирования молдавского, гагаузского и русского языков, использования украинского, болгарского и других языков на территории Гагаузии.*

[164] *В соответствии с Законом Республики Молдова о внесении изменений и дополнений в Закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова (№650-XIV 22 октября 1999 г.), был образован уезд Тараклия в состав, которого вошло 27 населенных пунктов. 64% населения уезда составило болгарское население. Это единственный прецедент формирования в республике административно-территориальной единицы (без особого статуса) с учетом этнодемографического состава населения региона.*

ские разногласия между двумя берегами Днестра вступают в новую фазу напряженности.

Новым шагом в развитии законодательства, касающегося национальных меньшинств, стал Закон о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и правовом статусе их организаций (№382-XV от 19 июля 2001 г.). Судьба этого документа очень непроста, достаточно констатировать, что на рассмотрении законодательного органа Республики Молдова он находился на протяжении семи лет.

Согласно Закону о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и правовом статусе их организаций, «под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам... понимаются лица, постоянно проживающие на территории Республики Молдова, являющиеся ее гражданами, обладающие этническими, культурными, языковыми и религиозными особенностями, отличающими их от большинства населения – молдаван, и осознающие себя лицами иного этнического происхождения» (ст. 1). Это определение было выработано на основании Рекомендации 1201 (1993 г.) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о дополнительном протоколе по правам национальных меньшинств к Европейской конвенции по правам человека. Слабой стороной молдавского определения является то, что оно ориентировано лишь на индивидуальную идентификацию личности, не затрагивая, общественных интересов национальных меньшинств.

Принятием этого закона начала закрепляться идея построения нации-государства, в основе которой лежит ценность гражданской идентичности – нация-население, в западноевропейском смысле[165].

Длительная предварительная работа увенчалась 19 декабря 2003 г. принятием Парламентом республики «Закона об утверждении Концепции национальной политики Республики Молдова». Несколькими днями позже, 24 декабря 2003 г., вышел Указ Президента Республики Молдова о промульгации «Закона об утверждении Концепции национальной политики Республики Молдова».

Важной заслугой данного документа является то, что Концепция национальной политики Республики Молдова, провозгласила *поликультурность и многоязычие народа* Республики Молдова, прерогативу билинг-

---

[165] *М.Н.Губогло высказывает мысль о том, что «Республика Молдова претендует на статус унитарного государства с предоставлением национальным меньшинствам некоторых прав на автономизацию. При этом в основу гражданской (государственной) идентичности закладывается не идея нации-государства в западноевропейском смысле (нация–население), а идея этноса-государства, когда нация понимается в восточноевропейском смысле (нация–этнос)». См.: Губогло М.Н. Идентификация идентичности. – Москва, «Наука», 2003, с.433-434.*

визма. Концепция включает в себя преамбулу, а также разделы, содержащие общие положения, принципы национальной политики, цели национальной политики, задачи национальной политики и, наконец, принципы обеспечения национальной политики. Концепция отличается объективностью понимания сложившейся в обществе ситуации. Она констатирует, что народ Молдовы разделен не только Днестром и политическими амбициями, по-прежнему сохраняется разделение по лингвистическому признаку[166].

Новым шагом в деле работы с соотечественниками стало внимание к диаспоре[167]. Следующим шагом стала организация и проведение конгрессов выходцев из Республики Молдова. Права национальных меньшинств отражены и в ряде других законов «Об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы» (1995), «О телевидении и радио» (1995). «О прессе» (1995), «О культах» (1992), «О судоустройстве» 1995), «О рекламе» (1997), «Об актах гражданского состояния» (2001), «О культуре» (1999).

Несколько слов необходимо сказать о международных нормативно-правовых актах затрагивающих проблемы национальных меньшинств, к которым присоединилась Республика Молдова. Среди законодательных актов, принятых в рамках ООН, прежде всего, следует упомянуть Всеобщую декларацию прав человека. К этому документу Республика Молдова присоединилась в июле 1990 г. Постановлением Парламента «О присоединении Республики Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека»[168].

Республика Молдова ратифицировала также Международный пакт о гражданских и политических правах (Постановление Парламента Республики Молдова №217–XII от 28 июля 1990 года «О присоединении Республики Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека») и Международный пакт об

---

[166] *Документ констатировал, что в Республике Молдова существуют русско-молдавский и молдавско-русский билингвизм, причем последний находится на несравненно более высокой ступени развития, хотя и первый в последнее время значительно эволюционировал. Таким образом, документ сфокусирован на построении пока не существующей системы национальных отношений.*

[167] *Указ Президента Республики Молдова №1638–II от 30 августа 2000 г. «О поддержке и сотрудничестве с выходцами из Республики Молдова, проживающими за рубежом»; Постановление Правительства Республики Молдова №1322 от 29 декабря 2000 г. «О некоторых мерах по поддержке выходцев из Республики Молдова, проживающих за рубежом».*

[168] *Постановление Республики Молдова №217, от 28 июля 1990 г. присоединении ССР Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека // Булетинул Офичиал, nr.8 дин 28 юлие 1990, артиколул 534.*

экономических, социальных и культурных правах (Постановление Парламента Республики Молдова №217–XII от 28 июля 1990 года «О присоединении Республики Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека»)[169].

За годы независимости Республика Молдова присоединилась к большому количеству международных нормативно-правовых актов, которые касаются, в том числе, и правового обеспечения национальных меньшинств. Согласно Постановления Парламента №707–XII от 10 сентября 1991 года «О присоединении Республики Молдова к международным правовым актам по правам человека» Республика Молдова присоединилась к целому пакету международных документов. Среди них следует выделить Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1991), Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования (1991), Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1991), Конвенцию о предупреждении и пресечении преступления геноцида и наказания за него (1991), Парижскую хартию для новой Европы (1991), Документ Копенгагенской встречи конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991). Республика Молдова также присоединилась к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1997), Рекомендации Парламентской Ассамблеей Совета Европы 1201 (1993) о дополнительном протоколе по правам национальных меньшинств к Европейской Конвенции по правам человека. Определенная работа ведется и в рамках СНГ. Так, 21 октября 1994 г. была принята Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Однако до настоящего времени Республика Молдова не ратифицировала ее.

Непосредственно защите нацменьшинств посвящена «Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств», ратифицированной Постановлением Парламента Республики Молдова[170]).

Учитывая факт того, что лингвистические законы были приняты в первые годы построения молдавской независимости, многие их положения нуждаются в корректировке, в связи с этим в республике неоднократно поднимались дискуссии о привлечении международного опыта решения лингвистической проблемы в полиэтническом сообществе[171], в частности присоединении к Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств. Од-

---

[169] *Там же.*

[170] *«Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств», №1001-XIII от 22 октября 1996. // Monitorul Oficial, nr.72 din 7 noiembrie 1996*

[171] *Cartea Europeană a Limbilor – instrument de protecţie al diversităţii lingvistice şi de întrare a dialogului intercultural în Moldova. – Chişinău, Vector, 2008.*

нако в силу сохранения остроты лингвистической проблемы присоединение к данному международному документу неоднократно откладывается.

Важно подчеркнуть: многие международные нормативно-правовые акты ориентированы на личность – индивидуум. Но наряду с индивидуальными запросами личности у человека, как существа коллективного, присутствуют общественные запросы. Это касается и национальных меньшинств в части реализации их прав и свобод, поэтому международные нормативно-правовые акты учитывают и данную сторону проблемы.

Нормативно-правовое законодательство в области культурно-языковых и гражданских прав и свобод этносоциальных групп, разработанное в левобережном регионе Республики Молдова (непризнанной Приднестровской Молдавской Республике).

Так сложилась ситуация, что в Республике Молдова в период локальных конфликтов на территориях стран бывшего соцлагеря тоже произошел вооруженный прецедент. Непризнанная Приднестровская Молдавская Республика была провозглашена 2 сентября 1990 г. на втором съезде народных депутатов всех уровней. За время своего существования данное образование создало внутри себя все атрибуты суверенного государства: Конституцию, систему законодательства, законодательную (Верховный Совет) и исполнительную (Президент и Кабинет Министров, судебная система и пр.) ветви власти, ввело свою государственную атрибутику (герб, флаг, гимн) и собственную валюту.

Несколько слов необходимо сказать о Конституции Приднестровья. Говоря о Конституции ПМР, М.Н.Губогло, использовал понятие *региональной идентичности*. Исследователь показал присутствие в документе различных форм идентичности: национальной (ст.43), конфессиональной (ст.30), имущественной (ст.37), гражданской (ст.3) и др.[172]

Закон ПМР «О паспорте гражданина ПМР» затрагивает право на выбор этнической идентичности. В данном документе сохранены правила оформления национальной принадлежности, действовавшие еще в Союзе ССР.

Одной из причин конфликта между двумя берегами Днестра стал лингвистический фактор. О болезненности лингвистического вопроса свидетельствует то, что равноправный правовой статус молдавского, русского и украинского языков был закреплен Декларацией о суверенитете ПМР, принятой на первой сессии Верховного Совета ПМССР первого созыва 8 декабря 1990 г. При этом следует констатировать, что признанный равный

[172] *Губогло М.Н. Тяжкое бремя конкурирующих идентичностей. Опыт Приднестровья. // Ежегодный исторический альманах Приднестровья. – Тирасполь, 2000, №4, с.13.*

статус трех вышеназванных языков на деле заменяется практически повсеместным превалированием русского языка.

8 сентября 1992 г. на очередной Сессии Верховного Совета непризнанного Приднестровья принимается Закон о языках[173], в ст.4 которого, в частности, подчеркивается, что Верховным Советом ПМР принимается «государственная программа развития языков в ПМР»[174].

Законодательство непризнанного Приднестровья, в отличие от законодательства Республики Молдова, закрепило за письменной формой выражения молдавского языка «исконный кириллический алфавит»[175]. Причем в документе подчеркивалось, что «навязывание молдавскому языку латинского алфавита влечет за собой ответственность, предусмотренную законом»[176].

В непризнанной ПМР принят и Закон «О культуре», который обязывает граждан уважать культуру, язык, традиции, обычаи и обряды многонационального народа ПМР. Хотя, как уже говорилось в Приднестровье налицо доминирование русскоязычной культурной среды.

Еще в период противостояния, 12 марта 1991 г., Верховный Совет непризнанной ПМР принимает Постановление «О первоочередных мерах по сохранению самобытности молдавского народа, его языка и культуры»[177]. Законодательные шаги, в этом направлении, естественно, должны были отразиться на стереотипизации идентификационных ценностей, как молдаван Левобережья Днестра, так и других жителей Приднестровья.

Говоря о законодательных актах непризнанной ПМР, нельзя не остановиться на законах, направленных на образование населения Левобережья Днестра. Закон ПМР об образовании был подписан еще 19 апреля

---

[173] *Закон ПМР о языках в ПМР. // Сборник документов, принятых XXXVIII-XXXXVI сессиями I созыва и Президиумом Верховного Совета ПМР в июле-сентябре 1992 г. – Тирасполь, 1992, с.93-112.*

[174] *Там же, с.95.*

[175] *Там же, с.96.*

[176] *Там же.*

[177] *Позже, в 1992 г., выходит Постановление Верховного Совета ПМР о ходе выполнения Постановления Верховного Совета «О первоочередных мерах по сохранению самобытности молдавского народа, его языка и культуры» (Сборник документов, принятых XXXVIII-XXXXVI сессиями I созыва и Президиумом Верховного Совета ПМР в июле-сентябре 1992 г. - Тирасполь, 1992, с.112-114.). 14 августа 2003 г. подписан Приказ Министерства просвещения ПМР «Об утверждении и введении в действие I части разработки («Режимул ортографик, ортоепик ал функционэрий лимбий молдовенешть ын Република Молдовеняскэ Нистрянэ») (Орфографические, орфоэпические нормы функционирования молдавского языка в ПМР)» (Собрание актов законодательства ПМР – 2003 г., №36, с.4260-4274).*

1994 г. Позже, 21 мая 2003 г., принят новый Закон «Об образовании»[178]. На формирование и развитие национальной (этнической) и гражданской идентичности приднестровцев оказывают влияние Закон ПМР «Об объединениях граждан»[179], Закон «О средствах массовой информации»[180].

Как и в правобережных районах Республики Молдова, на гражданские чувства подрастающего поколения, по сути выросшего в годы независимости и конфликта, оказывают воздействие законы «Об обороне»[181], «О мобилизационной подготовке и мобилизации»[182].

В создании своих государственных символов Приднестровье пошло менее революционным путем, чем официальные правобережные районы Республики Молдова[183]. Оно не стало отказываться от привычного вида герба МССР, оставив его изображение практически без изменений (та же звезда, серп и молот, восходящее солнце, гирлянда из привычных колосьев пшеницы, увитых виноградной лозой, фрукты и початки кукурузы), изменилось лишь название непризнанной республики, написанное на трех языках (молдавском, русском и украинском) на красном полотнище, обвивающем эту гирлянду. Что касается флага непризнанного Приднестровья, то им, по сути, остался флаг МССР.

Согласно ст.19 данного закона, «Государственным гимном Приднестровской Молдавской Республики является музыкальное произведение, созданное на основе музыки Б.Александрова на слова Б.Парменова, Н.Божко, В.Пищенко», дальше в документе подчеркивается, что музыка и текст посвящены Приднестровью и ценностям всего населения.

При наличии в Приднестровье четко выраженной региональной идентичности, она может выступать двояко. С одной стороны, в ней подчеркивается принадлежность народа к региону, с другой, учитывая провозглашение этим регионом собственной независимости, она становится основой (частью) гражданской идентичности, которая при стабилизации обстанов-

---

[178] *Закон ПМР «Об образовании». Подписан 27 июня 2003 г. № 294-З-III // Собрание актов законодательства ПМР – 2003, №26, с.3010-3036. Новым витком законотворчества в области образования стал в Приднестровье 2005 год. Тогда принимается целый пакет «целевых программ» по развитию образования в области образования на языках, функционирующих в Приднестровье.*

[179] *Сборник документов, принятых на 1-8 заседаниях 9 сессии Верховного Совета I-го созыва и Президиумом Верховного Совета ПМР в июле-сентябре 1993 г., с.50-66*

[180] *Собрание актов законодательства ПМР, №15, 14 апреля 2003 г. – официальное издание, с.1530-1548*

[181] *Официальный вестник, 2000, №48-50, с.8-13*

[182] *Там же, с.13-16.*

[183] *«Закон о государственной символике ПМР» (Принят Палатой законодателей ВС ПМР 3 июля 2000 г., одобрен Палатой Представителей ВС ПМР 18 июля 2000 г. // Официальный вестник 2000, №48-50, с.26-28).*

ки будет развиваться уже на новом, более стабильном уровне. Причем региональная идентичность сохранится и будет выступать в качестве своего рода стержня гражданской идентичности более высокого (общего) порядка, в зависимости от того, кого в качестве основного партнера изберет для себя Приднестровье (или изберут для него).

Что касается районов Республики Молдова, входящих в состав Пруто-Днестровского междуречья, можно утверждать, что внутренне они также испытывают на себе влияние региональных ценностей, традиционно сложившихся внутри региона (Буджак, пограничье с Буковиной, Еврорегионы «Нижний Дунай» и «Верхний Прут», если начнут работать в полную силу).

Итак, в этой публикации мы остановились на динамике и анализе нормативно-правовой базы, регламентирующей культурно-языковые и гражданские права и свободы этносоциальных групп республики в условиях иноэтничного окружения. Практика показала, что анализ внутреннего и международного законодательства может рассматриваться в комплексе проблемы законодательного обеспечения национальных меньшинств соответствующими правами и обязанностями. Причем изучение проблемы нормативно-правового обеспечения в области культурно-языковых прав и свобод отдельно взятого национального меньшинства в Республике Молдова не может рассматриваться в отрыве от процессов, протекающих в этнополитической жизни молдавского сообщества.

В связи с Приднестровским конфликтом и образованием непризнанной Приднестровской Молдавской Республики на территории бывшей МССР, как уже отмечалось, de facto существуют две Конституции, функционируют две нормативно-законодательные базы. Думается, что рассмотрение становления и развития нормативно-законодательных актов, истории и условий их появления позволит больше узнать друг о друге, а может быть в чем-то понять друг друга.

Нормативно-законодательные акты, затрагивающие защиту культурно-лингвистических прав и свобод мажоритарного населения, равно, как и национальных меньшинств, влияют не только на их этническую защищенность, но и на укрепление гражданских ценностей, чувства *патриотизма*.

При более широком рассмотрении нормативно-законодательных актов, воздействующих на укрепление и развитие чувства гражданственности, с одной стороны, следует назвать комплекс законов, нацеленных на обеспечение защиты прав и свобод личности, а, с другой, подчеркнуть важность обязанностей, направленных на воспитание чувства долга и любви к Отечеству (например, «О подготовке граждан к защите Родины» или Законы о государственной символике Республики Молдова и т. п.). Поэтому несколько слов нужно было сказать об этих нормативно-законодательных

актах. Прежде всего, следует отметить, что в отличие от законов, затрагивающих этническую проблематику, данные документы подходят к обеспечению прав и обязанностей граждан не избирательно, а охватывают всех без исключения.

Распад Союза СССР и произошедший конфликт, в том числе и гражданских ценностей, поставил массу людей перед выбором. Ностальгия по нереализованному прошлому до сих пор присутствует в сознании огромной массы людей по всему бывшему СССР, включая Республику Молдова (это хорошо прослеживается в репертуарах многочисленных развлекательных теле- и радиопрограмм: «Старые песни о главном» (1, 2, 3 …), «Retro-FM» и др., которые любят и слушают люди разных национальностей (и возрастов)[184]. Естественно, законы о службе в армии, о государственной символике и др. представляют собой систему ценностей, оказывающих наибольшее влияние на гражданскую идентичность наиболее восприимчивой части трансформационного сообщества – молодежи, в котором молодые люди сформировались как личности, не имея возможности, в отличие от старших поколений, сравнивать ценности прошлого и настоящего. Поэтому особое внимание в процессе государственного строительства должно занимать подрастающее поколение. Наше сообщество, несмотря на колоссальные скорости современных преобразований, делает лишь первые шаги в государственном строительстве и нормализации нерешенного конфликта. За годы с момента распада СССР и военных действий на Днестре на обоих берегах Днестра сформировалось два поколения со своими ценностями, приоритетами и видением будущего.

---

[184] *6 марта 1994 г. в результате совещания с народом из 62% населения республики, участвовавших в референдуме, 98% высказались за суверенную и независимую Молдову (см.: Stati V. Istoria Moldovei în date. - Chişinău, 1998, p.420).*

Любопытными в этом контексте выглядят данные официальной историографии Приднестровья. Согласно предварительным итогам специального исследовательского проекта «Национальные процессы, языковые отношения и идентичность», осуществленного специалистами Института этнологии и антропологии РАН, кафедры политологии Чикагского университета и Приднестровского госуниверситета, в 1998 г. 78% жителей левого берега считали себя еще гражданами бывшего СССР, по правую сторону Днестра этот показатель составил лишь 40%.

Значительно расходятся мнения левого и правого берегов по вопросу идентификации приднестровцев. Так, 48% респондентов правого берега Днестра соотносят приднестровцев с населением Республики Молдова. В свою очередь 15% приднестровцев обнаружили свое сходство с населением Молдовы. В то же время 44% жителей левого берега идентифицировали себя с уникальной этносоциальной общностью, а 83% выступили приверженцами укрепления ПМР и ее ориентации на восточнославянский союз (см.: Бабилунга Н., Бомешко Б. Приднестровский конфликт. Исторические, демографические, политические аспекты. – Тирасполь, 1998, с.35-37).

В учебных заведениях Республики Молдовы представители разных национальностей столкнулись с распространением ценностей румынского языка, культуры, истории, сохраняющих приоритетность в сфере основной массы кишиневской интеллигенции и в настоящее время. В Приднестровье преобладает восточная ориентация, а интеллигенция Тирасполя связывает свои надежды главным образом с Россией. Это необходимо понимать для того, чтобы представить себе, с какой сложной проблемой предстоит столкнуться, когда речь зайдет о формировании «политической нации». Кроме того, в процессе построения нормативно-правовой базы в области национальной политики и гражданского воспитания законодательства Республика Молдова и непризнанного Приднестровья сформировали нормативно-правовой блок, оказывающий влияние на построение ценностных ориентиров среди взрослого населения, и особенно у подрастающего поколения.

Исключением графы «национальность» в паспортах Республики Молдова осуществляется попытка сместить акцент с этнических ценностей на гражданские. Но необработанность ценностно-значимых критериев в обществе, слабая экономика и неуверенность в завтрашнем дне значительно замедляют распространение патриотических чувств среди представителей разных этнических групп, многие из которых вне зависимости от национальности вынуждены искать лучшей доли на чужбине[185]. В поисках заработка покинули родные очаги и многие жители Приднестровья.

Очевидно, социально-экономические трудности в нашей стране не являются причиной нерешенности национальной проблемы, они выступают лишь печальным фоном, усложняя ее разрешение. Доказательство этому – национальные вопросы, возникающие перед вполне благополучными сообществами Великобритании, Канады и т. п.

В данной статье была изложена история становления и развития нормативно-законодательной базы, затрагивающей права этносоциальных групп и направленной на поддержку и развитие этнической и гражданской идентичностей населения, которое нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Вопрос гражданской идентичности в законодательстве двух берегов Днестра затрагивает еще более широкий пласт проблем, в том числе судьбу мажоритарного этноса, межэтнические отношения, лингвистическую ситуацию, сложившуюся в крае. Думается, если над эмоциями, царящими в обществе, возобладает (или, по крайней мере, займет достойное место) научный подход, можно будет продвинуться в понимании друг друга.

---

[185] *См. Мошняга В., Евдокимова Л, Коман А., Краузе А., Руснак Г. Трудовая миграция в лицах: люди и судьбы. - Кишинэу, «CARTES», 2000; Moldova, România, Ucraina: integrarea europeană şi migraţiunea for□ei de muncă. Chişinău, «CARTES», 2000; Население Молдовы и трудовая миграция: состояние и современные формы. - Кишинэу, Молд.ГУ, 2000 и др.*

Библиография

Hastings A. The construction of nationhood. Ethnicity, Religion and Nationalism. - Cambrige University Press, 1997.

Cartea Europeană a Limbilor – instrument de protecţie al diversităţii lingvistice şi de întrare a dialogului intercultural în Moldova. – Chişinău, Vector, 2008.

Laitin D.D. Identity in Formation: The Russian-Speaking Population in the Near Abroad. - Ithaca and London, 1998.

Mckay D. American politics and society. – Sec, Bd. Blockwell, 2000.

Moltese J. A. Spin control the White House office of communications and the management of presidential news. - Chapel Hill – London, 1992.

Roşca Iu. Exerciţii de luciditate. – Chişinău, Civitas, 2000.

Moldova, România, Ucraina: integrarea europeană şi migraţiunea for□ei de muncă. - Chişinău, «CARTES», 2000.

Morozan A. Minorităţile naţionale în Republica Moldova: starea şi problemele de integrare (analiza politologică). Autoreferat tezei de doctor în ştiinţe politice. - Chişinău, 2005.

Phinney J. Etnic identity in adolescents and adults. Review of research. // Psihological bulletin, 1990, Vol.108.

Phinney J., Devich-Navarro M. Variations in bicultural identification among African American and Mexican American adolescents // Journal of Research on Adolescence, 1997, Vol.7.

Stati V. Istoria Moldovei în date. - Chişinău, 1998.

Stepaniuc V. Statalitatea poporului Moldovenesc: aspecte istorice, politico-juridice. – Chişinău, «Tipografia centrală», 2005.

Solomon F. Identitate etnică şi minorităţi în Republica Moldova. - Iaşi. 2001.

Губогло М.Н. Идентификация идентичности. - Москва, «Наука», 2003.

Губогло М.Н. Тяжкое бремя конкурирующих идентичностей. Опыт Приднестровья. // Ежегодный исторический альманах Приднестровья. – Тирасполь, 2000, №4.

Конгресс соотечественников, проживающих за рубежом. 11-12 октября 2001 г. Итоговые материалы. - Москва, «Дрофа», 2001.

Мошняга В., Евдокимова Л, Коман А., Краузе А., Руснак Г. Трудовая миграция в лицах: люди и судьбы. - Кишинэу, «CARTES», 2000.

Мыльников А. С. О формировании национальной символики. // Расы и народы. Вып. 21. - Москва, «Наука», 1991.

Население Молдовы и трудовая миграция: состояние и современные формы. - Кишинэу, Молд.ГУ, 2000.

Первый конгресс выходцев из Республики Молдова, проживающих за рубежом. Доклады, выступления, другие материалы. - Кишинэу, 7-9 октября 2004. Chişinău, 2004.

Шорников П.М. Борьба по вопросам языковой политики в Молдавии 1988-1993 гг. // Трансформация цивилизационно-культурного пространства бывшего СССР. - Москва, 1994.

Шорников П.М. Законодательная база гражданского конфликта в Республике Молдова // Вестник Приднестровского университета, 2001, №2. Серия гуманитарные науки.

Шорников П.М. Покушение на статус. Этнополитические процессы в Молдавии в годы кризиса. 1988-1996. - Кишинев, «Инесса», 1997.

Представлена в редакцию
20 сентября 2008 года

TRAFICUL DE FIINȚE UMANE ÎN CONTEXTUL FACTORILOR DE PROLIFERARE[186].

Angela ZUBCO
Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Ştiințe Politice şi Administrative, Catedra Ştiințe Politice.
Doctor în istorie, conferențiar

The human traffic developed constantly on the last years, becoming an international problem. This is not a momentary phenomenon and it implies a large number of persons, and of social and economical connotations. In this way it is showed a great breach of the human rights. The human traffic is more dangerous when it affects the children, whose age doesn't allow them to understand its consequences. In order to create a good policy it should be remarked the factors of the appearance and development of the human traffic, inclusive of the children.

Though it is developing all over the world, it is mostly observed in the countries, where the judicial culture is absent, or where an efficient collaboration between the governing institutions and society doesn't exist. General factors which increase the human traffic are the following issues:

- *economical: poorness, unemployment, the divergence in the estimation in the work in the country and abroad, so;*
- *political: discrimination, inefficient judicial regulations, dissimilarity of the laws and their breach;*

[186] *Recenzent – doctor în ştiințe juridice, conferențiar Vasile COBÎŞNEANU*

- *social: the dissimilarity of the families, the absence of the opportunities to get some education, the absence of the accessible information, tolerance of the violence against women and children and so on.*

The acquaintance and the abolition of these factors will authorize us the judicial protection of these human categories

Traficul de ființe umane a cunoscut o creştere constantă în ultimii ani, devenind, cu părere de rău, o problemă nu numai națională, dar şi internațională. Acest fenomen nu este unul episodic, implicând un număr mare de persoane, cunoscând profunde conotații de ordin social şi economic, demonstrând încălcarea profundă a drepturilor fundamentale ale omului şi devenind o problemă ce se agravează constant. Şocant este şi faptul că, în ultimul timp sunt traficați în special copiii minori a căror particularități de vârstă nu le permite să înțeleagă pericolul acestui fenomen.

În acest context, se impune formularea unor politici coerente pentru prevenirea şi combaterea traficului de ființe umane, proces care întâmpină însă o serie de dificultăți rezultate, în primul rând, din necunoaşterea dimensiunilor reale ale fenomenului, datorată mobilității foarte mari, intensei circulații peste frontiere a persoanelor şi bunurilor, iar în al doilea rând, din obscuritatea fenomenului, asigurată de menținerea manifestărilor sale în contextul unor activități aparent legale.

În plan regional, crizele politice din lume, inclusiv din Balcani din ultimul deceniu a favorizat dezvoltarea fenomenului. Republica Moldova este recunoscută ca țară de origine şi de tranzit pentru marile rețele de trafic de femei inclusiv fete minore, provenind din țările vecine ca Ucraina, România sau Belarus, cu destinația în țările din fosta Iugoslavie (cu accent pe regiunea Kosovo), precum şi Turcia, Grecia sau statele din Europa Occidentală[187] .

Deşi fenomenul i-a amploare în întreaga lume, nu doar în țara noastră, el se manifestă cu precădere în zonele în care lipseşte o cultură juridică adecvată,o legislație corespunzătore şi un sistem de cooperare eficient între instituțiile guvernamentale şi societatea civilă. De aceia, un prim aspect care priveşte traficul de persoane şi în special al copiilor, trebuie raportat la cauzele care i-au determinat apariția. Traficul de persoane nu este un fenomen recent. Există rapoarte ale poliției unor state, datate încă de la sfârşitul sec XIX-lea, care indicau la acel timp răpiri şi vinderi de copii, în special fete, din zonele locuite de iudei din unele localități din Țara Galilor şi din alte țări ale Europei Centrale şi de Est în bordelurile din toată lumea, în special în America Latină şi în Caraibe (în particular Ar-

---

[187] www.sens.org.ro

gentina şi Brazilia). De menţionat că, asemenea cazuri au fost înregistrate înainte de anii 1860[188] .

Peste mai bine de un secol şi jumătate constatăm că factorii acestui fenomen au rămas practic aceiaşi, însă datorită tendinţelor de industrializare, internaţionalizare şi globalizare au apărut şi cauze noi care nu pot fi neglijate. O examinare atentă a cauzelor care au determinat apariţia şi proliferarea fenomenului traficului de copii, la nivelul ţării noastre, face posibilă gruparea acestora.

Astfel, efectele tranziţiei prin care au trecut un şir de state din sud-estul Europei, au avut drept rezultat schimbări politice, sociale şi culturale care, la rândul lor, au determinat o creştere a sărăciei şi a ratei şomajului, o aruncare a familiilor în dificultăţi materiale şi a destrămări acestora drept consecinţă, o distribuţie inegală de putere pe piaţa muncii între bărbaţi şi femei,etc. În ultimii ani, această tranziţie a creat multiple situaţii de criză, răspândirea traficului fiind efectul sărăciei şi a migraţiei femeilor pe piaţa muncii. Discriminarea dintre bărbaţi şi femei pe piaţa muncii relevată prin ratele ridicate ale şomajului (pe piaţa muncii femeile sunt ultimele angajate şi primele concediate, în acest mod fiind împinse tot mai mult către sectoarele neconvenţionale ale economiei, trebuind să muncească „la negru” pentru aşi câştiga existenţa, unul dintre cele mai profitabile sectoare de pe piaţa muncii la negru fiind industria sexului), combinată cu sărăcia motivată de remunerarea proastă a muncii şi cu ocaziile de a emigra au determinat considerarea emigrării în ţările mai dezvoltate, ca unică soluţie pentru a-şi întreţine familia părăsită de soţ.

Începând cu anii ”90 şi până în prezent, atât instituţiile guvernamentale din ţară, cât şi societatea civilă, au depus eforturi considerabile pentru a preveni şi combate traficul de fiinţe umane[189]. Potrivit unui raport comun de colaborare a acestora, sute, chiar mii de copii, provenind în special din Africa de Vest, Europa de Est, inclusiv Republica Moldova, şi Asia, sunt duşi ilegal în fiecare an în Marea Britanie. Potrivit aceleiaşi surse, în lume, peste un milion de copii fac în fiecare an obiectul traficului. Raportul a fost făcut public după arestarea în Marea Britanie a 21 de persoane suspectate de implicare în traficul de copii şi legătura cu uciderea rituala a unui băiat nigerian, al cărui corp mutilat a fost găsit în localitatea Tamisa în septembrie 2001[190].

Republica Moldova, situată în partea de Sud-Est a Europei cu o suprafaţă de 33,800 km, traversează de lung timp un grav declin economic[191]. Deşi Constituţia şi legislaţia Republicii Moldova sunt în general în deplină concordanţă cu

---

[188] *www.iatp.md*

[189] *www.google.md /trafic copii/ Copii vorbesc despre: riscul de-a fi traficat şi mecanisme de protecţie în Sud-Estul Europeic.*

[190] *www.un.md /news_rom// Acţiunea ONU în lume, nr.8(15), august, 2000.*

[191] *Banca Mondială, Poverty Assessment (Evaluarea sărăciei), Moldova (2000). // UN Common Country Assessment (Evaluare comuna de ţara ONU), 2000.*

principiile non-discriminării, drepturile fundamentale ale copilului continuă să fie încălcate prin veniturile necorespunzătoare ale părinților, prin lipsa de oportunități şi prin ritmul scăzut al implementării reformelor sociale. Nivelul PIB pe cap de locuitor a scăzut cu 25 la sută de la 462 USD în 1996 la aproximativ 350 USD în 2002[192], fiind acum unul dintre cele mai mici din Europa. Aproximativ jumate din populație trăieşte sub pragul de sărăcie. Utilizându-se un prag minim de sărăcie de 120 lei pe lună (11,50 USD[193], calculat în 1999), s-a constatat că, 58 la sută din populație trăia în sărăcie. Conform altor surse, 66 la sută din populația Moldovei trăieşte la moment sub pragul de sărăcie[194].

În societatea noastră, situația copilului şi a familiei cu copii s-a schimbat radical – acestea sunt cele mai vulnerabile grupuri supuse riscurilor sociale (ca urmare a eşecului reformelor implementate neadecvat). Din perspectivă socială, tranziția de astăzi, este o tranziție spre sărăcie, fiind apreciată astfel de experții Agenției Suedeze pentru Dezvoltare şi Cooperare Internațională în studiul „Costul devastator al tranziției inadecvate în Moldova”[195]. Spre exemplu, din ianuarie 2000 □i până în decembrie 2004 în total 1.633 de concetățeni au fost asistați în calitate de victime ale traficului de către Organizația Internațională a Migrației (OIM) şi alte Asociații Obşteşti. Majoritatea victimelor din Moldova sunt femei şi copii, traficați pentru exploatare sexuală şi cerşit, sau bărbați exploatați economic. OIM raportează că aceste victime au fost traficate în circa 32 de țări de destinație din Europa Occidentală, Europa de Sud-Est, Orientul Mijlociu. În 2004, țările de destinație includeau Turcia (45%), Europa de Sud-Est (18%, Orientul Mijlociu (15%). Astfel numărul de persoane traficate, întoarse în Moldova din Balcanii de Vest este în descreştere, iat numărul persoanelor întoarse din Turcia şi Rusia este în creştere. Exista de asemenea mai multă informație cu privire la traficul din Moldova către Israel şi Orientul Mijlociu, precum şi mai multe probe privind traficul copiilor în Rusia. În acest context menționăm că situația socio-economică a republicii este caracterizată de o scădere considerabilă a veniturilor reale ale populației şi diminuare a suportului social aordat copiilor şi familiilor. Conform studiului bugetelor gospodăriilor casnice, veniturile disponibile ale populației în anul 2005 au

---

[192] *Nu s-a căzut de acord asupra unui nivel al PIB pe cap de locuitor pentru 2000. Banca Națională a Moldovei, citata în Evaluarea comuna de țara a ONU pentru 2000, a calculat valoarea PIB la 350 USD; Conform Departamentului de Statistică, 2001 valoarea PIB a fost de 344 USD.*

[193] *ONU-Moldova, Evaluare realizată de Centrul pentru Probleme de Piață. - Chişinău, 2000, p.6.*

[194] *National strategy for Sustainable Development (Strategia națională pentru dezvoltare durabilă). – Chişinău, PNUD, 2000.*

[195] *Copiii străzii în oraşul Chişinău. // Raportul Centrului Republican de Resurse în Asistență Socială. - Chişinău, 2000, p.9*

constituit în medie pe o persoană 422,4[196] lei lunar, acoperind valoarea medie a minimului de existenţă (628,1 lei) în proporţie de 67,2%. Conform aceluiaşi studiu, ponderea populaţiei defavorizate (amplasate sub minimul de existenţă) a constituit 75,4%, iar populaţia săracă, veniturile căreia nu acoperă nici 50% din minimul de existenţă, reprezintă 30,70%. Din totalul populaţiei defavorizate, 68,2% constituie populaţia rurală.

Potrivit unui studiu OIM[197] s-au identificat o serie de factori care determină vulnerabilitatea trafic a tinerelor, factori care se constituie în tot atâtea cauze care determină şi preced apariţia traficului de fiinţe umane, astfel: a) amplasarea geografică a Republicii Moldova, fiind o ţară de origine şi de tranzit ce favorizează dezvoltarea traficului. De asemenea, comunitatea devine o cauză atunci când ne referim la localizarea geografică într-o regiune săracă (majoritatea victimelor traficului provin din mediul rural); b) grupurile de apartenenţă, tinerele care locuiesc într-un mediu instituţionalizat sunt semnificativ mai vulnerabile la trafic decât cele care trăiesc singure sau cu familia; c) abuzul şi disfuncţionalitatea familială, lipsa de comunicare în familie şi dezintegrarea socială, astfel, experienţa unui abuz, fie în familie, fie într-o instituţie, creşte substanţial vulnerabilitatea faţă de trafic; mediul familial abuziv este un factor generator de migraţie şi trafic, alimentând sentimentul eşecului în relaţiile personale şi determinându-le pe tinere să-şi caute libertatea în altă parte; pe de altă parte, comunicarea redusă dintre părinţi şi tinere generează sentimentul de non-apartenenţei la familie şi măreşte vulnerabilitatea faţă de trafic; lipsa unui grup de prieteni accentuează sentimentul dezintegrării şi facilitează desprinderea de familie şi de comunitate; d) achiziţiile şi aspiraţiile personale; dorinţa de realizare personală şi independenţă financiară se află într-un raport de directă proporţionalitate cu riscul traficării (căutarea succesului în străinătate este o cauză dominantă în apariţia traficului).

Probabil, cel mai puternic factor care le ademeneşte pe fete în a fi traficate este situaţia lor economică disperată şi incapacitatea de a găsi un loc de lucru satisfăcător în Moldova sau peste hotare. Conform datelor OIM, circa 70% din partea femeilor-victime traficate, repatriate în Moldova în perioada 2001-2004 aveau o vârstă între 18 şi 25 de ani; aproximativ un număr egal de victime provenea din regiunile rurale şi urbane ale Moldovei; circa 65% erau femei singure; cel puţin 70% vin din familii descrise ca fiind “sărace” sau “foarte sărace”; iar de la 70% - 95% au fost supuse violenţei domestice, anterior experienţei de trafic. Mai mult, conform datelor OIM, un mare procentaj din cei traficaţi îşi lasă

---

[196] Este utilizată rata de schimb a leului faţă de dolar în raport de 12 MDL = 1USD

[197] Vulnerabilitatea tinerelor faţă de traficul de fiinţe umane, cercetare realizată de Centrul pentru Sociologie Urbană şi Regională (CURS), Institutul de Cercetare a Calităţii Veţii (ICCV) şi Mercury Research and Marketing Consultants. - Bucureşti, OIM, 2001, p.5.

în urmă copiii, sporindu-le vulnerabilitatea față de urmările sociale ale sărăciei şi, în unele cazuri, față de trafic.

Cele mai multe cercetări efectuate până la ora actuală în problema traficului se referă la vânzarea femeilor tinere în diferite state ale Europei Centrale, de Vest, de Est şi de Sud-Est pentru exploatarea lor sexuală fără a efectua cercetări diferențiate între fetele tinere şi fetele minore. Multe din persoanele intervievate au comunicat că cunosc foarte multe despre fenomenul traficului de persoane în general, mai puțin însă despre traficul de copii în scopul exploatării sexuale. Până în prezent nu sa acordat o atenție specială traficului de copii, aceasta fiind abordat în comun cu fenomenul general de trafic de persoane, fenomen care în opinia intervievaților a fost generat şi de procesul de migrație.

Cu toate acestea unii intervievați posedă date concrete despre traficul de copii, făcând referință la cazuri de trafic de fete şi băieți pentru exploatare sexuală, trafic de copii pentru folosirea lor în industria pornografică.

Pentru a avea o viață decentă şi a se dezvolta armonios, copilul are nevoie de un mediu favorabil creşterii şi dezvoltării, mediu ce trebuie să fie oferit în primul rând de către familie. Convenția Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului consideră familia drept unitatea fundamentală a societății şi mediul natural pentru creşterea şi bunăstarea copilului[198]. În ultimul deceniu, însă familia nu îndeplineşte eficient, iar în condițiile economice drastice nici nu este în stare să îndeplinească rolul său fundamental. Degradarea valorilor familiei este înnoită de diminuare coeziunii familiale perderea capacității de a mobiliza resursele necesare creşterii şi educării adecvate a copiilor precum şi a asigurării bunăstării comune a societății în general. În acest context se discută tot mai mult problema familiilor dezorganizate, familiilor monoparentale, vulnerabile etc. Criza familială este demonstrată de indicii nupțialității şi divorțialității. Astfel pentru anul 2001 au fost înregistrate 21.065 de căsătorii față de 10.808 divorțuri – adică un divorț la fiecare două căsătorii. Această diferență este extrem de agravantă în mediul urban, unde la 977 de căsătorii au revenit 7.309 divorțuri[199].

Un alt indicator al crizei familiei îl constituie numărul înalt al copiilor născuți în afara căsătoriei, aceasta ajungând în anul 2001 la 22,5% din totalul născuților (această cifră sa dublat în raport cu anul 1990[200]). Numărul mare al copiilor născuți în afara căsătoriei semnalează o altă problemă – cea a familiilor monoparentale în care responsabilitatea pentru îngrijirea copilului şi a dificultăților ce urmează din aceasta este asumată de către un singur părinte (de cele mai multe ori fiind mama – 88,3% din numărul familiilor monoparentale, care în

---

[198] *Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului, UNICEF. - Chişinău, 1989, art.6.*
[199] *Anuarul Statistic al Republicii Moldova (2002). - Chişinău, Departamentul Statistică şi Sociologie, 2001, p.27.*
[200] *Ibidem.*

anul 2002 deține o pondere de 16,5% din numărul total de familii[201]). Numărul familiilor monoparentale a crescut de două ori în comparație cu anul 1998.

O categorie de riscuri ce afectează direct situația copiilor sunt astfel de vicii ale vieții familiale precum abuzul de alcool, droguri, violența domestică, neglijarea copiilor. O altă problemă de proporții este problema violenței domestice ale cărei victime sunt femeile şi copii. Cele mai frecvent întâlnite forme ale pedepsirii copilului sunt agresarea verbală, bătăile, izolare sau închiderea temporară, gonirea din casă şi lipsirea de mâncare. Studiul „Situația privind violența femeii în familie" realizat în 2006 de către Departamentul Statistică şi Sociologie prezintă următoarele tipuri de abuz şi situații tensionate în familie, precum şi frecvența acestora: nepăsare şi indiferență (24,6% deseori nu prea des), insulte şi umiliri (26,5%), bruscări şi loviri a soției (11,6%), bruscări şi loviri a copilului (5,1%), abandon familial (2,3%).

Nu mai puțin gravă este situația este situația când copilul asistă la conflictele mai mult sau mai puțin violente dintre soți, fiind nevoit să intervină între aceştia. Ori, acest lucru influiențiază la fel asupra psihicului copilului. Conform aceluiaşi studiu al Departamentului Statistică şi Sociologie, copii asistă la cazurile de conflict între soți în 9,4% (deseori) şi 20,5% (rareori) din familiile din mediul urban, iar în mediul rural ponderea este şi mai mare: 20,4% (uneori) şi 27,3% (deseori).

În urma acestor relații violente din familie copilul manifestă agresivitate sporită, absentism, furie, abandon familal etc. Drept urmare, copiii deseori sunt privați de cele mai elementare condiții de viață şi tot mai mult sunt supuşi unor factori ce mutilează personalitatea lor (consumul de alcool, droguri, implicarea în diverse infracțiuni şi alte infracțiuni şi alte fapte social indizerabile).

O altă problemă generată de condițiile economice precare şi de degradarea climatului familial o constituie „copii străzii". Un studiu sociologic efectuat în municipiul Chişinău, (perioada 5 iulie - 5 august 1999) de Centrul Republican de Resurse pentru Asistență Socială cu suportul reprezentanței UNICEF în Moldova relevă următoarele concluzii: a) numărul copiilor străzii în municipiul Chişinău în perioada desfăşurării cercetării a fost de circa 400 de copii; b) cauzele principale ce determină copii să iasă în stradă țin de situația familiei, cauze de natură economică (55,7%) i de natură psiho-socială (41,1%), legate de disfuncționarea familiilor, relații tensionate în cadrul familiei, consumul excesiv de alcool. De cele mai multe ori, însă aceşti doi factori se combină: c) mai mult de jumătate din familii provin din familii cu un părinte sau nu au deloc părinți (52,8%); d) locurile specifice de rezidență a copiilor străzii sunt piețele agricole, gările auto şi feroviare,trotuarele din preajma magazinelor mari; e) principala

---

[201] *Ibidem.*

sursă de câştig a mijloacelor de existenţă sunt cerşitul (45,4%), muncile necalificate (17,2%), furturile mici 15%) şi comerţul stradal (9,3%).

O altă problemă serioasă o constituie educaţia copiilor. În acest sens cheltuielile pentru educaţie a familiilor cu copii pentru anul 2002 variază de la 0.2%, pentru familiile cu 4 şi mai mulţi copii, la 1,2%, pentru familiile cu un copil, din totalul cheltuielilor de consum[202]. Pe de altă parte, calitatea educaţiei de bază a scăzut substanţial ca rezultat al deteriorării situaţiei economice şi al finanţării inadecvate a sistemului. Exodul cadrelor didactice este declanşat de lipsa de motivaţie, ceea ce conduce la diminuarea continuă a calităţi serviciilor educaţionale. Numărul de angajaţi din sistemul educaţional sa redus de la 59.700 persoane în anul 1997/1998 la 51.500 în anul 2001/2002.

Conform datelor oficiale, pe parcursul anului 2000 numărul copiilor neînscrişi în şcoală a crescut cu 60% în comparaţie cu anul 1999 (de la 5.054 la 8.000), iar estimările unor surse independente indică că cifra reală ar putea fi de 2,5 ori mai mare. Posibilităţile de înscriere la şcoală sunt mai mici pentru familiile sărace sau cele din mediul rural,în special familiile cu doi sau mai mulţi copii. Studiul realizat în perioada 16-25 ianuarie 2004 de către Centrul de Analiză şi Investigaţii Sociologice, Politologice şi Psihologice (CIVIS) pentru Strategia de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei, indică că principalele motive pentru care copii nu sunt înscrişi la şcoală sunt fie starea financiară precară a familiei (imposibilitatea de a procura strictul necesar pentru şcoală-îmbrăcăminte, încălţăminte, rechizite şcolare), fie starea de sănătate a copilului.

Numărul copiilor care necesită protecţie specială este în creştere, îngrijirea rezidenţială fiind forma cea mai frecventă de asistare a copiilor. Conform datelor prezentate de Departamentul Statistică şi Sociologie, copiii sub vârsta de 18 ani reprezintă 1009046 copii (conform datelor de la 1 ianuarie 2002), circa 13,5 mii dintre ei aflându-se în îngrijire rezidenţială, cauza fiind situaţia social-economică şi morală a familiei, ceea ce arată că din 100 copii - 134 copii sunt îngrijiţi şi educaţi în sistemul rezidenţial.

Dezintegrarea familiilor, a normelor, valorilor şi tradiţiilor de bază afectează într-un mod fatal, în primul rând, situaţia copiilor, ce sunt foarte vulnerabili la violenţele fizice, psihice şi alte forme de violenţă din cadrul familiei, şcolii şi de pe stradă. De la cea mai fragedă vîrstă mulţi copii sunt nevoiţi să se apere în cele mai diverse modalităţi, de asemenea finisând cu implicarea în exploatarea sexuală fără nici o alternativă. Implicarea copiilor în exploatarea sexuală este de cele mai multe ori facilitată de persoane terţe, care pot fi părinţi, tutorii, prietenii mai în vîrstă, proxeneţii etc. În corespundere cu datele Ministerului Afacerilor Interne victimele minore repatriate suferă de probleme de sănătate, sunt agresive, dependente de alcool, droguri şi necesită servicii de reabilitare şi reintegrare

---

[202] *Ibidem, p.15.*

în familie, societate. Acest fapt demonstrează gravitatea fenomenului exploatării comercial sexuale ale copilului pentru întreaga societate şi necesitatea stringentă în privința prevenirii şi contracarării cazurilor respective.

Corupția autorităților poate constitui un factor care permite dezvoltare fenomenului traficului de persoane; traficul şi corupția se completează reciproc, prin aceia că traficul creează multiple oportunități care au ca finalitate coruperea funcționarilor publici şi crearea premiselor de subminare a întregului efort depus de alți factori pentru combaterea acestui fenomen

Corupția larg răspândită în rândul autoritățile publice contribuie la uşurința cu care sunt traficate persoanele vulnerabile din Moldova. Societatea civilă şi reprezentanții mass-media insistă că legăturile dintre corupția publică şi crima organizată permit înflorirea unor crime ca traficul şi contrabanda, şi că incidența regulată a unor asemenea infracțiuni nu ar putea surveni fără acordul sau implicarea directă a celor responsabili de combaterea lor.

Internaționalizarea grupărilor criminale, profiturile mari obținute în urma traficului de femei; astfel, Interpolul califica traficul ca fiind crima cu cea mai rapidă ascensiune din lume, iar ONU accentua că traficul a devenit un business global cu o cifră de afaceri de 7 miliarde de dolari.[203]

Factorii informaționali scăzuți privind relațiile pieței muncii sau nivelul de trai în țările de destinație, posibilitățile reale de angajare în câmpul muncii peste hotare,consecințele muncii la negru determină aprecierea incorectă a şanselor reale de succes, favorizând traficul.

Controlul slab al granițelor, lipsa sistemului de evidență a persoanelor care emigrează, în țara de origine, lipsa cadrului legislativ sau existența unui cadru legislativ neadecvat, inaplicabil referitor la migrație, la combaterea traficului de persoane, protecția victimelor şi a martorilor constituie, de asemenea, cauze care au determinat apariția şi dezvoltarea traficului de ființe umane.

Restricționarea oportunităților de migrare legală în țările de destinație, precum şi reglementările foarte restrictive cu privire la migrația legală impuse de țările cu o economie mai dezvoltată, spre care tind victimele traficului, limitează cu severitate orice formă de migrație legală, situație care favorizează traficul.

Din cele expuse mai sus reiese că, la baza traficului de copii stau anumiți factori ce determină acest fenomen. Putem afirma cu încredere că, aceşti factori sunt atât de ordin economic, social, cât şi politic.

Sărăcia şi şomajul. În majoritatea cazurilor sărăcia este cea mai importantă cauză de vulnerabilitate şi neputință. Spre deosebire de migrații prin contrabandă care, de regulă, nu provin din cele mai sărace familii sau comunități – fiindcă ei trebuie să fie capabili să plătească pentru serviciile contrabandiştilor, victimele traficului sunt cei mai săraci din comunitățile şi familiile marginalizate. Exis-

---

[203] *www.migrație.md*

tă dovezi care indică faptul că femeile constituie proporția cea mai mare de săraci. O dată cu feminizarea sărăciei, femeile sunt nevoite să-şi câştige existența şi cu greu rezistă promisiunilor de lucru şi veniturilor mari într-o țară străină, fiind gata să-şi încerce norocul.

Femeile disperate de sărăcie îşi pot vinde fiicele traficanților pe bani gheață.

Concurența costurilor în sfera de producție orientată către export care necesită multă forță de muncă. Condițiile aspre de supraviețuire a business-ului pe piețe cu concurență crescândă au determinat industriile de producere, marile companii să-şi relocalizeze o parte din operațiuni în țările cu economii în care se plătesc salarii mici. Totuşi, întreprinderile mici şi mijlocii şi multe servicii sunt legate de piețele locale şi nu au posibilitatea strămutării. De aceea, aceste întreprinderi mici şi mijlocii au o cerere mare de forță de muncă ieftină. Diferite studii au evidențiat utilizarea femeilor lucrătoare migrate fără acte în ateliere ilegale şi fabrici mici, munci casnice în țări ca Statele Unite, Japonia, Coreea, Hong Gong, Malaiezia şi Singapore.[204]

Creşterea materialismului şi dorința unei veți mai bune. Nu doar sărăcia absolută (existența sub pragul sărăciei) şi lipsa locurilor de muncă împing femeile şi fetele (bărbații şi băieții) în mâinile traficanților, ci şi sărăcia relativă (decalajul de venituri, faptul că unii se consideră săraci comparativ cu alții şi încearcă să ajungă la acelaşi nivel). Fiind influențate de migrații norocoşi întorşi din străinătate, de mass-media (inclusiv internetul) care arată imagini de trai mai bun, de tendința crescândă spre materialism şi consumatorism. Femeile tinere şi fetele sunt gata să-şi încerce norocul. Unele pur şi simplu vor să scape de munca grea şi neplătită de acasă, din întreprinderile ilegale. Aspirația pentru o viață mai bună este atât de dominantă încât depăşeşte potențialele pericole. Chiar dacă ştiu că există riscuri, ele cred că merită să încerce.

Crize economice, dezastre naturale, războaie şi conflicte politice duc la schimbarea bruscă a politicii, colapsul economic, conflictul armat intern şi dezbaterile interne sporesc probabilitatea că orice țară poate deveni o sursă de traficare a victimelor. Asemenea dezastre cauzează dezbinări serioase, dezorganizări, crize economice şi instabilitate socială.

Povara adesea se răsfrânge disproporționat asupra femeilor şi fetelor. Există o creştere a numărului familiilor conduse de femei şi a feminizării sărăciei, îndeosebi în Condițiile oportunităților economice reduse. Destrămarea familiei, dezintegrarea comunității, a sistemelor de suport şi lipsa unui regim de protecție împing femeile şi fetele să caute alternative, ca în final să ajungă în mâinile traficanților. Teritoriile de conflict şi de post-conflict, precum şi țările în tranziție

---

[204] *Un exemplu şocant a fost descoperirea, în 1997, a unui număr mare de femei tailandeze fără documente care lucrau în condiții apropiate sclaviei într-o fabrică ilegală de îmbrăcăminte din California. (Lim L.L. The processes Development, the Hague, 29 June-3 July, 1998, p.98).*

de la economia centralizată la economia de piață sunt adesea ținte pentru cei interesați de jefuirea resurselor țării, inclusiv de exploatarea oamenilor. În aceste împrejurimi, victimele traficării pot fi unele din puținele resurse vandabile. Sute de mii de bărbați, femei şi copii au fost exploatați în zonele de conflict armat, unde armatele guvernamentale şi comandanții rebeli au profitat de serviciile soldaților-copii, hamali şi sclavi pentru sex. În zonele post conflict şi în statele în tranziție, grupurile criminale organizate adesea au profitat de vacuumul de putere produs de război, shimbări politice şi tulburări economice.

Creşterea economiei tenebre. Amploarea caracterului neformal şi cauzal al relațiilor de angajare la muncă şi producere este un factor important vis-a-vis de exploatarea femeilor lucrătoare migrate. Condițiile economiei tenebre, care nu se supun legilor muncii, şi în care lipseşte organizarea şi reprezentarea lucrătorilor, facilitează încadrarea femeilor lucrătoare migrate traficate şi fără acte. Angajarea în economia ilicită este invizibilă şi practic neatinsă de aplicarea şi inspectarea normelor muncii. Migrații ilegali sunt lucrătorii preferați în economia tenebră, deoarece sunt vulnerabili şi incapabili să protesteze, să denunțe sau să cheme organele de control. Condițiile de economiei ilicită facilitează încadrarea femeilor lucrătoare migrate traficate şi fără acte.

Expansiunea industriei de sex şi divertisment – Femeile traficate din Europa Centrală şi de Est sunt găsite în bordelurile din Asia de Sud-Est, America Latină, iar cele traficate din Asia de Sud-Est, Africa şi America Latină sunt prostituate în Vestul Europei şi America de Nord. Expansiunea globală a industriei de sex a fost o cauză majoră a creşterii traficului de femei şi fete şi a exploatării sexuale asociate cu traficul. Evoluția industriei de sex a fost legată de dezvoltarea industriei turismului şi de înființarea jocurilor de noroc, industria pornografică este legată de utilzarea internetului, extinderea rutelor de transport internațional şi de concentrația de bărbați migrați neînsoțiți în anumite zone, de exemplu pe terenurile agricole şi pe şantierele de construcții.

Cererea de înlocuire a forței de muncă. O sursă majoră de cere de femei lucrătoare migrate este munca casnică şi de îngrijire. Deoarece din ce în ce mai multe femei cu nivel de educație mai ridicat se angajează la muncă, iar multe țări depun eforturi să atragă femeile la lucru în afara casei. Tendințele geografice duc la un număr mare de persoane care au nevoie de îngrijire în societățile în care numărul persoanelor în etate este în creştere, şi se recurge la ajutorul femeilor migrate să-şi asume aceste responsabilități. Dacă femeile sunt angajate, ele locuiesc în casele stăpânilor, unde sunt disponibile la orice oră din zi sau noapte. Ele sunt izolate, lipsite de informație, de sprijin social şi depind totalmente de angajatorii lor. Prin urmare, ele sunt mai vulnerabile la exploatare şi abuz comparativ cu bărbații migrați care, de obicei, lucrează în grupuri pe şantiere de construcție şi în agricultură. Multe cazuri de trafic în interiorul țărilor implică femei şi fete care sunt vândute în servitute domestică.

Lipsa respectului pentru standardele muncii. Un stimulent pentru traficul forței de muncă este lipsa aplicării standardelor muncii în țările de destinație (precum şi cele de origine). Aceste standarde includ condiții minime de muncă şi consimțământul lucrătorului cu privire la condițiile de muncă. Tolerarea de către autorități a restricților asupra libertății de circulație,a programului de lucru prelungit, a sănătății şubrede, a condițiilor de protecție, a neachitării salariilor, a condițiilor de trai neadecvate etc., contribuie la evoluarea pieței de migranți, care lucrează în condiții insuportabile şi inacceptabile. Cel mai grav este absența monitorizării îndeosebi a unor astfel de sectoare marginale ca agricultura, serviciile casnice şi prostituția, ce ar fi în măsură să descopere dacă lucrătorii se află în situații de muncă forțată sau obligatorie.

*Lipsa de organizare şi reprezentare a lucrătorilor***.** Cererea de muncă sau servicii ale persoanelor traficate lipseşte în sferele unde lucrătorii sunt bine organizați în sindicate şi unde standardele muncii sunt bine stabilite, monitorizate şi aplicate. Multe țări impun restricții pentru lucrătorii migranți care doresc să creeze sau să adere la sindicate. În-să cercetările demonstrează că cererea de muncă sau serviciile ale persoanelor traficate lipseşte unde lucrătorii sunt bine organizați în sindicate şi unde standardele muncii privind programul de lucru, sănătate şi securitatea, salariile şi contractele de muncă sunt bine stabilite, monitorizate şi aplicate. În contrast cu aceasta, cererea de servicii sau de muncă prestate de persoane traficate este deseori întâlnită în contextele şi situațiile unde nu există relații de piață funcțională. De exemplu, munca casnică poate să nu fie pe deplin văzută ca „muncă” atunci când se desfăşoară în gospodării particulare.

Un rol important îl joacă şi factorii sociali la cauza traficului de persoane prin urmare:

Familiile nefuncționale. Tinerele şi fetele din familiile sărace şi cu datorii sunt deseori alese pentru a lucra în alte regiuni sau țări, pentru a asigura supravețuirea familiilor proprii. Ele sunt cele care pot fi vândute sau transmise traficanților din cauza neputinței lor sau pentru că sunt mai de încredere decât tinerii în ceea ce priveşte trimiterea banilor acasă şi asigurarea familiei. În multe colțuri ale lumii există tendința ca femeile să-şi asume responsabilitatea pentru întreținerea întregii familii şi căutarea unei noi surse de venit. Există tot mai multe mame singure, femei care sunt capul familiei şi femei care sunt singurul membru al familiei care aduce pâinea în casă. Familiile cu probleme – inclusiv violența domestică, alcoolismul, abuzarea şi neglijarea copiilor, incestul, discordii conjugale şi destrămarea familiilor, moartea părinților sau a tutorilor – de asemenea pot determina femeile şi fetele să părăsească casa şi să devină mai vulnerabile față de traficanți. Din cercetările proprii am stabilit că femeile care trăiesc

pe cont propriu au şanse mai mici de a fi traficate decât cele care locuiesc cu rudele lor, îndeosebi dacă familia proprie are probleme[205].

Lipsa oportunităţilor de educaţie. S-a observat o corelaţie strânsă între trafic şi nivelul scăzut de educaţie, instruirea neadecvată şi lipsa posibilităţilor de educaţie pentru femei şi fete. Adesea părinţii nu investesc în educaţia fetelor, deoarece ele se vor căsători şi nu vor aduce venit în casa părintească. Însă lipsa educaţiei şi a drepturilor intensifică vulnerabilitatea femeilor şi a fetelor, deoarece au opţiuni limitate de venituri şi fiindcă nu au acces la informaţia veridică. În ţările lor de origine şi cele de destinaţie, sigurele locuri de muncă pentru femeile fără studii sunt cele numite prin stereotip „slujbe pentru femei", care sunt cele prost plătite şi cele mai vulnerabile la exploatare şi abuz.

*Lipsa accesului la informaţie***.** Femeile şi fetele ce nu au acces la informaţie sunt, de asemenea, vulnerabile pentru că nu posedă informaţii veridice despre piaţa muncii şi opoturnităţile de angajare, despre procesul de migraţie şi despre canalele de recrutare. Ele nu ştiu cum să ia legătura şi să utilizeze corect serviciile instituţiilor şi structurilor, cum sunt oficiile statele de angajare la muncă. Este cunoscut şi nu se contestă că, comparativ cu bărbaţii, femeile sunt mult mai puţin conştiente de riscurile migraţiei.

Tolerarea violenţei asupra femeilor. În comunităţile unde femeile şi fetele cu statut redus sunt considerate bunuri dispensabile, violenţa este trecută cu vederea, deoarece tradiţiile şi atitudinile tolerează violenţa asupra femeilor. Ele sunt mult mai vulnerabile de a fi constrânse şi devin victime ale traficului. Diverse rapoarte au evidenţiat că violenţa domestică este una din cauzele care împing femeile să emigreze în străinătate. Violenţa domestică este legată de lipsa prevederilor legale adecvate, lipsa cunoştinţelor despre natura violenţei, absenţa reţelelor de suport şi statutul social scăzut al femeilor faţă de statutul economic al bărbaţilor. De cele mai dese ori, dependenţa financiară obligă femeile să nu rupă relaţiile abuzive.

Piaţa prosperă a căsătoriilor şi a comerţului cu mirese. Stereotipurile de gender şi cele rasiale (de pildă, femeia asiată este docilă şi gospodină servilă, iar rusoaicele frumoase) au generat un alt tip de trafic – comerţul cu mirese la comandă. Agenţiile matrimoniale oferă cataloage cu poze şi scurte schiţe biografice a femeilor care sunt ademenite de perspectiva căsătoriei şi a domiciliului într-o ţară străină. Există nenumărate cazuri când femeile, care corespondează prin poştă sau Internet cu bărbaţi care le aleg din cataloagele agenţiilor de mariaj, emigrează pentru „dragoste" şi ajung sclave casnice sau sexuale pentru „bărbaţii" lor. Factorii demografici au contribuit la dezvoltarea peţei de mariaj.

---

[205] *UNICEF, UNOHCHR and OSCE – ODIHR // Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe. - Belgrad, UNICEF, June, 2002 , p.7.*

De exemplu, în China, politica superiotății bărbatului şi familiei cu un singur copil a produs un dezechilibru demografic în detrimentul femeilor; iar în timpul lungului război din Vietnam balanța a fost înclinată în favoarea femeilor. Astfel a apărut comerțul prosper cu femei vietnameze pe piața mariajelor din China. De asemenea, există o cerere de mirese străine din partea japonezilor din zonele rurale, fiindcă femeile japoneze nu vor să accepte condițiile vieții de la țară – determinând astfel comerțul cu femei din Şri Lanka şi Thailanda. Un alt exemplu, fete tinere din cele mai sărace familii iraniene sunt traficate cu promisiunea că vor fi căsătorite cu bărbați înstăriți din Pakistan.

La cele expuse se adaugă şi factorii politici, drept o cauză a traficului de femei şi copii:

Discriminarea şi inegalitățile profunde. Discriminarea etnică poate fi un factor important. Femeile şi fetele aparținând minorităților etnice, şomere, populațiilor indigene şi altor grupuri marginalizate sunt îndeosebi vulnerabile la trafic. Genul este un factor determinant în trafic, atât în latura ofertei, cât şi în cea a cererii În unele societăți fetele sunt văzute ca ceva care poate fi cedat şi există percepția că ele pot să-şi sacrifice educația, să-şi asume responsabilități față de părinți şi frați. În alte societăți, tinerele şi fetele pot fi manipulate de tradiții culturale pentru a-şi arăta simțul datoriei, grija şi recunoştința față de părinți, chiar dacă aceasta implică traficarea lor pentru prostituare sau alte forme de exploatare. În multe societăți „fiicele sunt percepute ca o povară, deoarece părinții trebuie să le mărite devreme şi convenabil şi să acopere cheltuielile de nuntă, păstrându-le puritatea sexuală pre-conjugală. Familiile sărace fac față situației în diverse moduri. Dacă se iveşte o oportunitate, familiile sunt gata să vândă femeile şi fetele nedorite, fără a le păsa de drepturile sau de viitorul lor. De exemplu: vânzarea fetelor şi a femeilor pentru căsătorie, căsătoria femeilor/fetelor cu străini care nu au pretenții băneşti, astfel predispunându-le la trafic; vânzarea femeilor şi fetelor pentru prostituție, atunci când sexualitatea capătă valoare comercială”[206].

Politicile care refuză drepturi egale pentru femei / fete şi bărbați / băieți la educație, informație, proprietate şi alte resurse nu doar fortifică divizarea genurilor pe piața muncii, ci şi sporesc vulnerabilitatea femeilor la forme abuzive de migrație şi trafic. Discriminarea gender este completată de discriminarea bazată pe alte diferențe: discriminarea rasială sau etnică. Femeile şi fetele aparținând minorităților etnice, populațiilor migratoare sau şomere, populațiilor indigene şi altor grupuri marginalizate sunt îndeosebi vulnerabile la trafic. Spre exemplu, femeile Rohinya din statul Arakan din nordul Myanmarului, sunt apatride din

[206] *Cunha J.D. Concept Paper Gender Equaliti, Human Rights and Trafficking: A Frameworc of Analysis and Action, Presented at the Seminar on Promoting Gender Equaliti to Combat Trafficking in Women and Children, 7-9 October 2002, Bankok, p.12.*

cauza că Myanmar nu recunoaşte cetăţenia Rohingya. Situaţia lor nedocumentată şi lipsa accesului la acte oficiale este oficiale este unul din factorii care împiedică libera lor circulaţie şi trecerea frontierelor. Femeile Rohinya au devenit pradă uşoară pentru traficanţii care profită de situaţia lor grea.

Politicile restrictive de migrare adesea au consecinţa de a impune femeile şi fetele să caute canale ilegale de migrare, astfel devenind mai vulnerabile de a cădea în plasa traficanţilor. Deoarece persistă încă percepţia că, bărbaţii migrează, iar femeile şi fetele sunt traficate, politica guvernelor deseori încercă să protejeze femeile şi fetele prin interzicerea sau limitarea mobilităţii lor. De exemplu, în unele ţări există cerinţa ca un bărbat din familie să semneze cererea femeii pentru paşaport, pentru a nu permite recrutarea ilegală a femeilor pentru angajare peste hotare. Totuşi, asemenea politici migraţionale restrictive adesea au consecinţa de a impune femeile şi fetele să caute canale ilegale de migrare, astfel devenind mai vulnerabile de a cădea în plasa traficanţilor.

Pe de altă parte, politicile restrictive reprezintă oportunităţi profitabile de afaceri pentru oameni care ajută, fie legal sau ilegal, să aranjeze călătoria, să obţină documente, să treacă hotarele şi să găsească slujbe în ţările de destinaţie.

Cadrele legale şi normative ineficiente pot fi explicate prin faptul că, multe ţări încă nu au legi privind traficul de fiinţe umane. Chiar şi în ţările unde există asemenea legi, ele sunt ineficiente din cauza lacunelor legislative referitor la trafic şi/sau exploatarea sexuală. Pe lângă aceasta, numeroase ţări suferă din cauza cadrului normativ slab, precum şi a mecanismelor şi cadrelor subfinanţate. De asemenea, multe organe de drept ignoră calvarul prin care trec victimele şi intenţionat diminuează amploarea traficului sau se tem de răfuiala cu organizaţiile criminale şi găsesc că le este mai uşor să nege şi alţi agenţi guvernamentali acceptă mită şi conlucrează cu traficanţii.

Legislaţia necorespunzătoare / ineficientă şi neaplicarea legii este şi ea una din cauzele de bază a acestui fenomen. Legislaţia şi organele de drept existente în ţările de origine, tranzit sau destinaţie sunt nepotrivite pentru reţinerea traficanţilor şi aducerea lor în faţa legii, iar gravitatea crimelor comice în acest context nu este pe deplin reflectată .De exemplu, la adoptarea Legii Statelor Unite cu privire la protecţia victimelor traficului şi violenţei din anul 2000 se menţiona ca, nu există în Statele Unite ale Americii o lege care să pedepsească numărul de crime comise în procesul traficului. Cele mai brutale cazuri de trafic din industria de sex sunt adesea pedepsite prin legi care se aplică infracţiunilor mai minore, traficanţii reuşind să scape de pedeapsa meritată. În Statele Unite, gravitatea acestei crime şi elementele sale constitutive nu sunt reflectate de criteriile actuale de pedeapsă, iar traficanţii condamnaţi primesc pedepse uşoare. În Gong Kong, ca şi în alte ţări, legislaţia interzice traficul în scopul de prostituţie dar nu şi în alte scopuri, prin urmare traficul pentru exploatarea muncii este tehnic legală.

În concluzie, pentru copii, traficul este mult mai inoportun pentru că, copilul prin particularitățile sale evolutive este mai vulnerabil, depinde de condițiile de viață a părinților şi de calitățile acestora, poate fi racolat cu uşurință, nu poate riposta şi deseori nu înțelege cauza şi urmările unei asemenea tratări. Din acest considerent protecția juridică a copilului de acest fenomen trebuie să fie deosebită începând de la adoptarea ei şi până la implementare. În acest sens este oportună conlucrarea statului cu societatea civilă la monitorizarea factorilor amintiți, lichidarea acestora, ridicarea culturii juridice a societății şi a copilului în special, transformarea acestuia dintr-un subiect pasiv de drepturi într-un subiect activ, capabil să conştientize necesitatea de a opune rezistență la unele situații impuse de viață.

Bibliografie

Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului. - Chişinău, UNICEF, 1989.
Anuarul Statistic al Republicii Moldova (2002). / Departamentul Statistică şi Sociologie. - Chişinău, 2001
Copiii străzii în oraşul Chişinău. / Centrul Republican de Resurse în Asistența Socială. - Chişinău, 2000.
Date oferite de Centrul SIDA al Centrului Național Ştințifico-Practic de Medicină Preventivă. - Chişinău, 2003.
Vulnerabilitatea tinerilor față de traficul de ființe umane, cercetare realizată de Centrul pentru Sociologie urbană şi Regională şi alții. – Chişinău, OIM, 2001.
ONU-Moldova, Evaluare realizată de Centrul pentru Problemele de Piață. – Chişinău, 2000.
USA Department of State, Trafficking and Violence Protection Act. – Washington, DC, 2000.
UNICEF, UNOHCHR and OSCE-ODIHR. Trafficking in Human Beings in Southeaster Europe. - Belgrade. UNICEF, June, 2002.

Prezentat la redacție
la 4 iulie 2008

COMPARTIMENTUL
RELAŢII INTERNAŢIONALE

UNELE ASPECTE ALE RELAŢIILOR MOLDO-FRANCEZE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE[207].

Andrei NEGUŢA
Republica Moldova, Chişinău, Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene
Reprezentant Permanent al Republicii Moldova pe lîngă Consiliul Europei,[208]
Ambasador Extraordinar şi Plenipotenţiar.

Le but principal de cet œuvre est d'offrir certaines informations et réflexions sur l'interaction de la République de Moldova avec l'Union Européenne et les problèmes majeurs avec lesquels notre pays s'affronte.

Les actions entreprises par le Gouvernement de la République de Moldova dans le domaine de l'intégration européenne dans les années 1992-2000 ont été chaotiques, séparées, dispersées et propagandistes. Le vecteur pro-européen de la politique externe a été clairement mis en évidence depuis 2002.

Malgré le fait que la période de transition est difficile, la République de Moldova manifeste constamment une position active dans les contacts avec les partenaires européens. Sans faire de différence quels partis politiques sont au pouvoir, l'orientation européenne du pays n'a été jamais mise en cause.

Le premier document d'Etat, dans lequel «l'intégration graduelle dans l'Union Européenne» était définie comme un objectif stratégique pour le pays, a été «la Conception de la politique externe de la République de Moldova» approuvée par le Parlement le 8 février 1995. Plus tard, dans les programmes d'activité de touts les gouvernements du pays cet objectif était confirmé d'une manière permanente. Néanmoins, l'apport du chaque exécutif était différant, en se limitant dans différentes situations surtout sur des déclarations propagandistes, en l'absence, donc, d'une activité assidue et complexe.

La signature de l'Accord du Partenariat et de la Coopération entre la République de Moldova et l'Union Européenne le 28 novembre 1994 et son entré en vigueur le 1er juillet 1998 a été une reconnaissance directe de la Moldova comme un partenaire de l'UE dans le dialogue politique, la collaboration dans les domaines juridique, économique et d'autres.

---

[207] *Recenzent – doctor habilitat în ştiinţe politice, conferenţiar Valentina TEOSA*
[208] *În anii 2003-2006 A.Neguţa a fost Ambasador Extraordinar şi Plenipotenţiar al Republicii Moldova în Republica Franceză.*

Le Plan d'Action entre la République de Moldova et l'Union Européenne pour les années 2005-2008 a devenu un instrument-clé en vue de la réalisation du programme de réformes des autorités moldaves. Les officiels européens mentionnent toujours la nécessité de la mise en œuvre intégrale de toutes les mesures incluses dans ce document.

La perspective européenne de la Moldova constitue le sujet principal de discussion entre les représentants des élites politiques de la Moldova et de la France. En 2008, les discussions ont lieu de même dans le contexte de la Présidence française au Conseil de l'Union Européenne – le support des autorités françaises est sollicité pour l'élaboration d'un nouveau cadre juridique des relations moldo-communautaires. La France est disposée à continuer les consultations avec les partenaires européens à l'égard de possibles variantes du cadre juridique future des relations entre la République de Moldova et l'Union Européenne.

Les citoyens de la République de Moldova ont des liaisons fortes avec l'Europe. Ils sont nombreux à travailler temporairement dans les Etats membres de l'UE. La reconnaissance de la problématique avec laquelle la Moldova s'affronte et les défis auxquels elle est soumise commence à accroître au niveau de l'UE et, par conséquent, la Moldova et l'UE sont plus proches l'une de l'autre.

La Moldova a choisie la voie de l'intégration européenne qui ne prévoit pourtant l'adhésion aux structures euro-atlantiques. Elle sollicite la conclusion d'un nouvel accord à la base de la continuité des progrès et la Commission Européenne a montrée sa disponibilité d'avoir des réflexions sur le nouvel accord, en remplaçant ainsi l'Accord du Partenariat et de la Coopération.

L'auteur est d'avis que le but commun de la République de Moldova et de l'Union Européenne consiste à approfondir l'intégration de la Moldova dans le domaine politique, économique, juridique, culturel, humain, etc. Pour cela est nécessaire une mobilisation plus grande de la part du Gouvernement et de l'entière élite politique du pays.

Scopul acestei lucrări este de a oferi unele informaţii şi reflecţii asupra interacţiunii Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, problemele majore cu care se confruntă ţara. Pentru a propune aceasta preponderent sînt utilizate contactele Republicii Moldova cu Republica Franceză.

Robert Schuman (1886-1963, fost ministru de externe al Franţei), alţi fondatori ai comunităţii europene înţelegeau, că procesul de integrare europeană este inadmisibil fără participarea ţărilor Europei Centrale şi de Est. Fiind conştienţi de faptul, că la momentul formării comunităţii ţările din această parte a Europei nu puteau participa, ei prevedeau integrarea lor ulterioară.

Privitor la integrarea Republicii Moldova în structurile Uniunii Europene este posibil de observat următoarele procese şi evenimente expuse în mod cronologic:

1. O activizare a relaţiilor între Republica Moldova şi Uniunea Europeană a avut loc după prezentarea în a. 1993 de către M.Snegur, Preşedintele Moldovei a unui demers, adresat lui J.Delor, Preşedintele Comisiei Europene şi evaluarea ulterioară a gradului de conformitate a situaţiei din ţară la exigentele UE, efectuate de Comisie, care a confirmat unele ameliorări, organizarea primelor alegeri parlamentare pluripartidiste în februarie 1994, reforma legislativă începută, prepararea proiectului noii Constituţii a ţării, măsurile de liberalizare a economiei şi asigurarea unei macrostabilităţi.

2. Semnarea Acordului de Parteneriat şi Cooperare între Republica Moldova şi Uniunea Europeană (28 decembrie 1994) şi întrarea lui în vigoare (1 iulie 1998) a însemnat o recunoaştere directă a Moldovei ca partener al UE în dialogul politic, colaborarea în domeniile juridic, economic, cooperarea în alte sectoare importante.

3. Primul document de stat, în care „integrarea graduală în Uniunea Europeană" este definită ca un obiectiv strategic pentru ţară, a fost „Concepţia politicii externe a Republicii Moldova", adoptat de Parlament la 8 februarie 1995.[209] Ulterior, în programele de activitate a tuturor guvernelor ţării acest obiectiv permanent era confirmat, dar aportul fiecărui executiv era diferit, limitîndu-se în multe situaţii mai mult la declaraţii propagandistice, lipsînd o activitate asiduă şi complexă.

4. Vizitînd la 4 septembrie 1998 Universitatea de Stat din Moldova J.Chirac, Preşedintele Franţei a confirmat, că „Franţa susţine dorinţa voastră de apropiere de Europa"[210], apoi la conferinţa de presă a concretizat această tema evocînd, că „Franţa consideră Moldova ţară europeană, că ea este un membru al familiei europene şi trebuie de făcut totul, momentul este venit, ca ea să poată găsi locul ei la masa familiei europene. Franţa o va susţine."

Răspunzînd la o întrebare a unei studente moldave J.Chirac a remarcat, că, „Moldova este Europa – cultural, istoric, geografic. Moldova are vocaţia să aparţină la această familie europeană."[211]

În întrevederea sa cu I.Sturza, în septembrie 1999 Prim-ministrul Republicii Moldova, P.Moscovici, ministru delegat responsabil de afacerile europene al MAE al Franţei, conducătorul executivului moldav a fost asigurat „de susţinerea

---

[209] *Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Concepţiei politicii externe a Republicii Moldova nr.368 – XIII din 8 februarie 1995.*

[210] *Discours du Président de la République, M. J Chirac, a l'Université d'Etat en Moldavi , 4 septembre 1998.*

[211] *Conference de presse conjointe du Président J.Chirac et Président P.Lucinschi, Chişinău, 4 septembre 1998.*

Franței pentru Moldova în cadrul apropierei ei de Europa”, că „în procesul de lărgire a UE nimic nu este închis pentru Moldova.”[212]

5. Acțiunile întreprinse de Guvernele Republicii Moldova în domeniul integrării europene în anii 1992-2000 au fost haotice, separate, propagandistice. Vectorul pro–european al politicii externe a fost clar pus în evidență numai în a. 2002. Examinînd în iunie 2002 rezultatele reuniunii şefilor de stat din Europa Centrală şi de Est de la Lubliana, V.Voronin, Preşedintele Moldovei a declarat, că e timpul de sfîrşit de vorbit despre aderarea la UE, că trebuie de trecut la fapte, numai cu acțiuni concrete vom atinje acest obiectiv.

6. În pofida faptului, că perioada de tranziție este dificilă, Republica Moldova a manifestat şi manifestă constant o poziție activă în contact cu partenerii europeni. Indeferent de partidele politice aflate la putere, singure sau în coaliție – creştin-democrații, partidul democrat agrar şi partidul socialiştilor, partidul comuniştilor – orientarea europeană a țării n-a fost pusă la îndoială.

7. Situația politică, economică, socială din Republica Moldova permanent se află în vizorul autorităților Uniunii Europene. Declarațiile Preşedinților în numele Uniunii Europene privitor la situația în Republica Moldova exprimă poziția comună a Comunității şi statelor membre, sînt documente importante în dezvoltarea dialogului Moldovei cu UE (nr.320/326 din 10 aprilie 1992 de respectare a încetării focului în Transnistria; referitor la rezultatele alegerilor parlamentare şi locale; la conflictul Transnistrean (deteriorarea situației; desfăşurarea „referendumurilor”, activitatea şcolilor moldoveneşti din regiune; restricțiile privind deplasarea conducătorilor regiunii în țările UE) referitor la abolirea completă a pedepsei cu moartea (nr.6/326 din 17 iunie 2006) şi altele.[213]

8. La 5 iunie 2003 Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care invită structurile UE să examineze posibilitatea includerii Moldovei în Procesul de Stabilizare şi Asociere.

9. În timpul perioadei 22 februarie 2005 – 22 februarie 2008 Republica Moldova a asigurat implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europenă, realizarea căruia a fost apreciată pozitiv.

Planul de Acțiuni a reprezentat un instrument util pentru susținerea Moldovei în promovarea reformelor democratice şi economice, care sînt parte componentă a Programului de activitate a Guvernului moldav. UE şi Moldova au decis să mențină Planul de Acțiuni ca instrument de consolidare a reformelor şi relațiilor UE - Moldova şi după luna februarie 2008, cînd a expirat perioada lui. În prezent activitatea Guvernului Moldovei se concentrează la implementarea în practică a realizărilor obținute în cadrul Planului de Acțiuni Republica Moldova

---

[212] *Point de presse conjoint du ministre deleque chargé des affaires europeennes Pierre Moscovici et du Premier ministre de Moldavie Ion Sturza, 15 septembrie 1999.*

[213] *Declarațiile Preşedinților în numele Uniunii Europene privitor la Republica Moldova adoptate în anii 1992-2008 (consultate pe situl www.eu2008.fr la 10 iulie 2008).*

– Uniunea Europeană şi eliminarea factorilor ce provoacă îngrijorarea comunităţii europene (îndependenţa justiţiei, asigurarea drepturilor omului, libertatea presei, lupta cu corupţia şi a).

10. Cetăţenii Republicii Moldova sînt favorabili aderării ţării la Uniunea Europeană. Sondajul efectuat la 3-14 mai 2007 pe un esantion de 1100 persoane din 88 de localităţi ale ţării de Institutul de Politici Publice şi Centrul de Investigaţii Sociologice şi Studii de Piaţă CBS „AXA" a demonstrat, că 72% din respondenţi s-ar pronunţa pentru aderarea Moldovei la UE dacă s-ar organiza un referendum (conform studiilor sociologice din noiembrie 1997, pentru aderare la UE s-au pronunţat 32% de participanţi la sondaj (CISR), în noiembrie 2000 (IPP/CIVIS) – 38%, în ianuarie 2001 (IPP/CSOP) – 53%, însă în aprilie 2002 (IPP/IMAS) – 40%.) 52% din respondenţi sînt de părerea că aderarea Moldovei la UE îi va aduce ţării noastre doar avantaje, în timp ce alţi 26% susţin că aceasta va aduce, în aceiaşi măsură, avantaje şi dezavantaje. Aproape 76% din populaţie consideră că în urma aderării Moldovei la UE „viaţa li se va îmbunătăţi cu mult" sau „într-o oarecare măsură".[214]

Cetăţenii Republicii Moldova au legături puternice cu Europa, mulţi dintre ei lucrează temporar în statele membre ale UE. Recunoaşterea problematicii cu care se confruntă Moldova şi provocările la care este supusă începe să sporească la nivelul UE, Republica Moldova şi UE vin tot mai aproape una de alta.[215]

11. Un document important pentru Republica Moldova sînt „Concluziile Consiliului UE privind relaţiile cu Moldova" din 18 februarie 2008 în care se menţionează dinamica pozitivă înregistrată în relaţiile moldo-comunitare, dar şi se menţionează, că „eforturi continue sînt necesare în vederea consolidării democraţiei şi statului de drept, respectării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, libertăţii mass media, inclusiv în contextul desfăşurării alegerilor parlamentare şi consolidării eforturilor pentru combaterea corupţiei, precum şi îmbunătăţirea climatului investiţional, în special transparenţa şi predictibilitatea cadrului regulatoriu.[216]

Din acest punct de vedere respectarea deplină a Acordului de Parteneriat şi Cooperare Republica Moldova – UE şi a Planului de Acţiuni din cadrul PEV, sînt de o importanţă majoră.

12. În alocuţiunea lui V.Voronin, Preşedintele Republicii Moldova la reuniunea şefilor de stat din Europa Centrală (2 mai 2008, Ohrid, Macedonia) este fixat, că „pentru Republica Moldova, extinderea UE nu este o provocare, şi mai

[214] Barometrul de opinie publică / publica□ie a Institutului de Politici Publice din Moldova. – Chişinău, 21 mai 2007.

[215] Mizsei K., Reprezentantul UE pentru Republica Moldova „Uniunea Europeană, tot mai preocupată de problemele cu care se confruntă Republica Moldova" // "Flux", 2007, 12 octombrie.

[216] Concluziile Consiliului UE privind relaţiile cu Republica Moldova din 18 februarie 2008 (pe situl www.consilium.europa.eu)

degrabă o oportunitate pentru dezvoltarea prosperă a țării şi reintegrarea Europei comune. țara mea a fost şi întotdeauna va fi un stat european, care în pofida evoluțiilor istorice a ştiut să-şi păstreze tradițiile culturale şi identitatea sa națională destinctă”.[217]

Z.Greceanîi, Prim-ministrul Republicii Moldova consideră, că „integrarea europeană nu este privită de noi ca o lozungă declarativă, dar ca un complex de măsuri şi reforme pe intern, care vizează toate domeniile vieții social-economice ale țării”.[218]

13. Moldova şi-a exprimat dorința de a adînci integrarea politică şi economică în interiorul Uniunii Europene rămînînd o țară neutră. UE respectă decizia suverană a reprezentanților politici ale țării, aleşi în mod democratic, pentru opțiunea neutralitații, aşa cum este stipulat în Constituție.

14. Un mare rol în promovarea proceselor de integrare europeană a Moldovei are activitatea Comisiei Naționale de Integrare Europeană, efectuarea de reforme structurale în Guvern şi ministere, înclusiv crearea direcţiilor de integrare europeană şi activitatea Ministerului Afacerilor Externe şi Integrării Europene, responsabil de coordonarea politicii în domeniu.

Considerăm util după această expunere cronologică să analizăm unele procese actuale ce au loc în relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană.

În ianuarie 2008 a intrat în vigoare Acordul de facilitare a vizelor şi readmitere, care aduce contribuție majoră în contactele dintre oamenii lupta împotriva migrației ilegale.

La 3 aprilie 2008 Comisia Europeană a adoptat Raportul de țară cu privire la Moldova în domeniul Politicii Europene de Vecinătate (PEV), în care sînt indicate progresele şi evaluarea generală a Republicii Moldova.[219]

În aprilie 2007, cu susținerea substanțială a Ungariei la Chişinău a fost deschis Centrul Comun de Vize pentru simplificarea procedurilor de acordare a vizelor cetățenilor Moldovei. Republica a continuat să coopereze cu UE în aspectele ce țin de activitatea Misiunii Uniunii Europene de Asistentă la Frontieră în Moldova (EUBAM), care ajută la asigurarea administrării transparente a hotarului dintre Moldova şi Ucraina, ameliorînd serviciile vamale şi sporind venitul vamal. La rugămintea Moldovei şi Ucrainei termenul de activitate a EUBAM a fost extinsă pînă în noiembrie 2009.

---

[217] V.Voronin Alocuțiune la reuniunea şefilor de stat din Europa Centrală la 2 mai 2008 la Ohrid (Macedonia). // ştirea 02892 din 02.05.2008 a Agenției Informaționale de stat „Moldpres”

[218] Cuvînt introductiv la conferința de presă cu ocazia 100 de zile de activitate a Guvernului Republicii Moldova (p.6 a Buletinului Informativ al Guvernului Republicii Moldova, nr.7/2008).

[219] Memorandumul „Politica Europeană de Vecinătate – Moldova”. // Bruxelles, 3 aprilie 2008 (pe situl http://ec.europa.eu/external relations/moldova/index en.htm)

Îmbunătăţirea cadrului instituţional, ajustarea procedurilor de control şi certificare a mărfurilor au permis UE să ofere Moldovei de la 1 martie 2008 Preferinţe Comerciale Autonome (PCA).

Uniunea Europeană susţine reformele în Republica Moldova prin:

1. Acordarea ajutorului pentru formarea capacităţii administraţiei publice a Moldovei şi pentru consolidarea sistemului de gestionare a finanţelor publice conform celor mai reuşite practici ale UE.
2. Spriginirea celor mai sărace categorii ale populaiei din Moldova de a înfrunta preţurile înalte la gaze, prin suplinirea rezervelor bugetare şi stimularea creării unor scheme sociale de compensare. În scopul creşterii eficienţei transferurilor publice către păturile cele mai vulnerabile ale populaţiei, în 2007 Comisia a decis să ofere 21 milioane de euro pentru sprijinirea reformelor în domeniul Asistenţiei Sociale.
3. Asistenţa Guvernului (în cooperare cu beneficiarii, alţi donatori şi instituţii financiare internaţionale) la elaborarea şi implementarea strategiilor de reforme a sectorului energetic şi de transport.
4. Implementarea programelor comune în cooperare cu Consiliul Europei pentru îmbunătăţirea normelor de drept, independenţa justiţiei şi respectarea drepturilor omului în Moldova.
5. Conlucrarea la Parteneriatul Pilot de Mobilitate (Moldova este deocamdată unica dintre ţările PEV selectate) pentru consolidarea posibilităţilor de migraţie legală şi consolidarea capacităţilor de administrare a migraţiei şi combaterea migraţiei ilegale.

Schimbări considerabile au loc în asistenţa oferită Moldovei de Comunitatea Europeană, care a crescut de la 10 mln. euro în anul 2003 pînă la 40 mln. euro în anul 2007 şi este orientată spre priorităţile reformei stabilite în Planul de Acţiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, inclusiv dezvoltarea economică şi reducerea sărăciei.

O creştere semnificativă (cea mai importantă dintre toate tările PEV) este prevăzută pentru perioada 2007-2010 – cu peste 250 milioane de Euro în total în cadrul Instrumentului Politicii Europene de Vecinătate. Asistenţa pe cap de locuitor pentru Moldova va fi aproape de 15 Euro de persoană pe an, fiind cel mai mare în regiune (după teritoriile Palestiniene ocupate).

Paşii pozitivi în direcţia Uniunii Europene se răsfrîng şi asupra relaţiilor economice externe ale Republicii Moldova, deja circa o treime din exporturile sale au destinaţia ţărilor membre ale UE.

În domeniul economic o sarcină primordială a Guvernului Moldovei este aderarea la Tratatul Comunităţii Energetice (membrii ai lui sînt UE, Albania, Bosnia şi Herţegovina, Croaţia, Macedonia, Montenegru, Serbia şi Kosovo. Moldova are statut de observator). Aderarea la acest Tratat va permite Moldovei de a se integra în piaţa energetică regională şi va spori simţitor gradul de securitate

energetică al țării. În calea aderării o mare importanță va avea atragerea investițiilor şi donatorilor pentru finanțarea în anii 2008-2009 a implementării „Strategiei Naționale Energetice (SNE) pentru anii 2007-2020".

Moldova a început să utilizeze avantajele programelor de asistență ale Uniunii Europene, şi, în primul rînd, Twinning. Scopul lui constă în a asista republica în eforturile sale de preluare a standardelor şi politicilor UE şi a armonizării legislației naționale cu cea comunitară. Are loc cooperarea directă dintre instituțiile publice ale Moldovei şi cele din țările membre ale UE, țări care se selectează de Comisia Europeană în bază de concurs. Lansarea oficială a primului proiect Twinning în Moldova „Program de cooperare interinstituțională cu statele membre ale UE" a avut loc la Chişinău la 17 septembrie 2008. Proiectul va fi implementat în comun de Legislativele Franței, Ungariei şi al Moldovei. La etapa de pregătire se află şi proiectele de twinning al Serviciului de Standardizare şi Metrologie „Norme şi Standarte", proiectul „Reforma sistemului penitenciar".

În Moldova au loc discuții ample privitor la ce document este necesar în relațiile cu Uniunea Europeană de adoptat după expirarea Planului de Acțiuni. În cadrul şedinței Comisiei Naționale pentru Integrarea Europeană din iulie 2008 a fost făcut public „Proiectul privind poziția Republicii Moldova vizavi de conținutul noului acord cu Uniunea Europeană". Partea moldovenească consideră necesară includerea în el a 5 momente esențiale:

1. Obținerea de către Moldova a regimului de comerț liber cu UE.
2. Regimul de vize liber al Republicii Moldova cu UE.
3. Perspectiva obținerii de către Republica Moldova a calității de membru în UE (fără stabilirea vreo unor termene de aderare, cu posibilitatea să facă uz la o anumită etapă de dreptul stipulat în art. 34 al Acordului european de depunere a cererii de aderare la UE).
4. Denumirea viitorului document cu UE (acord de asociere la UE).
5. Termenul începerii negocierilor cu UE asupra conținutului acestuia.

V.Voronin, Preşedintele Republicii Moldova, consideră, că „Republica Moldova va trebui să convingă UE să aprobe mandatul pentru desfăşurarea negocierilor cu Moldova asupra noului acord moldo-comunitar, pînă la alegerile parlamentare din 2009".[220]

Comisia Europeană a elaborat viziunea sa asupra noului acord cu Moldova şi intenționează să elaboreze textul mandatului UE pentru negocieri, care va fi transmis țărilor-membre spre consultare pînă la sfîrşitul anului 2008.

---

[220] *ştirea 04930 a Agenției Informaționale de stat „Moldpres" din 17 iulie 2008 „Moldova va urgenta procesul de obținere a mandatului UE pentru negocierile noului acord moldo-comunitar".*

Noul acord al Uniunii Europene cu Republica Moldova va fi mai amplu şi va prevedea relații mult mai strînse dintre părți, precum şi libertăți mult mai mari pentru Moldova.

Integrarea europeană a Republicii Moldova şi mai ales stabilirea perioadei de negociere asupra noului cadru juridic, care va veni după Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană expirat, tot mai mult se condiționează de calitatea alegerilor parlamentare din Moldova ce vor avea loc în 2009. Uniunea Europeană, la fel ca şi Consiliul Europei, Organizația pentru Securitate şi Cooperare în Europa, consideră, că scrutinul din prima jumatate a anului 2009 trebuie să fie liber şi corect, ca partidele politice, toți concurenții electorali să beneficieze de acces egal la mass media, ca alegerile să fie organizate la cel mai înalt nivel democratic, fiind unul din cele mai serioase examene pentru democrația moldavă.

Perspectiva europeană a Moldovei constituie principala temă de discuție dintre reprezentanții elitelor politice ale Moldovei şi Franței. În anul 2008 discuțiile au loc şi în contextul Preşedinției Franței în Consiliul Uniunii Europene, se solicită sprijinul autorităților franceze pentru elaborarea noului cadru juridic al relațiilor moldo-comunitare. Franța este dispusă să continue consultările cu partenerii europeni referitor la posibilile variante ale viitorului cadru juridic al relațiilor între Republica Moldova şi Uniunea Europeană.

Franța continuă să se pronunțe pentru intrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană. În timpul vizitei sale în România în februarie 2008, Preşedintele Franței Nicolas Sarkozy a vorbit despre lărgirea UE în Europa Centrală considerînd aceasta ca un eveniment major al debutului secolului 21, ca o victorie a democrației. Vorbind în fața Parlamentului României, N.Sarkozy a menționat, că „această lărgire nu este terminată, un număr de țări, eu gîndesc mai ales la Balcani, şi cu siguranță, într-un termen privizibil, la Moldova, are vocația, de asemenea şi Serbia, de a întra în Uniunea Europeană. Această lărgire va transforma fața Europei în profunzime”.[221]

Franța sa angajat să promoveze interesele Republicii Moldova pe ordinea de zi a discuțiilor europene şi să contribuie la apropierea țării noastre de comunitatea europeană în perioada exercitării Preşedinşiei Consiliului Uniunii Europene.[222]

Integrarea Europeană a Republicii Moldova, în linii mari, depinde de:

---

[221] *Discours de M. Président de la République devant le Parlament de Roumanie, Bucarest, 4 fevrier 2008 (www.elysee.fr/discours).*

[222] *ştirea 00601 din 1 februarie 2008 a Agenției Informaționale de stat „Moldpres” „Franța va promova interesele Republicii Moldova în Consiliul UE” (întrevederea M.Lupu, Preşedintele Parlamentului Republicii Moldova cu J.-P.Jouyet, Secretar de Stat la MAE al Franței, însărcinat cu Afaceri Europene.*

1. gradul de reformare a vieții interne şi de implementare în țară a standardelor europene;

2. adoptarea deciziei de lărgire a UE şi capacitatea ei de a asimila noi membri;

3. relațiile bilaterale ale Republicii Moldova cu țările – membre ale UE.

Examinării punctului 1 descris mai sus este consacrat cea mare parte a articolului prezent. Referitor la punctul 2 este necesar de constatat, că în momentul de față sa creat o situație nefavorabilă pentru Republica Moldova şi alte țări ce doresc să se integreze în UE. Dupa adoptarea Tratatului de la Nice[223], care conține şi un protocol de lărgire a UE, şi a Tratatului relativ la aderarea Bulgariei şi României[224], este posibilă numai o Europă a 27 de state, deci, rezultă, că în condițiile actuale nici o aderare a vre-unei țări nu este posibilă. Din alt punct de vedere, Tratatul de la Lisabona,[225] care prevede lărgirea Europei, nu este în vigoare, procesul de ratificare de către țările membre continuă, iar soarta lui după refuzul cetățenilor Irlandei de al ratifica în cadrul referendumului național, rămîne incertă.

Franța a fost prima țară-fondatoare a Uniunii Europene care a ratificat la 14 februarie 2008 Tratatul European de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007 de cele 27 țări membre ale Uniunii Europene (şi ratificat la data de 15 septembrie 2008 de 23 de țări).

La 3 ani după respingerea Tratatului Constituțional European (Constituția Europeană) de către francezi şi olandezi, Preşedinția Franței în Consiliul Uniunii Europene este o ocazie pentru a confirma revenirea puternică a Franței în Europa şi capacitatea sa de a asigura un impuls semnificativ proiectelor europene.

După respingerea proiectului Tratatului simplificat de către irlandezi, care a făcut foarte puțin probabil intrarea lui în vigoare la 1 ianuarie 2009, Preşedinția franceză doreşte să asigure ratificarea integrală de către celelalte țări a Tratatului simplificat şi găsirea unei soluții în negocierile cu Guvernul Irlandei.

În ceia ce priveşte relațiile bilaterale ale Moldovei cu țările membre ale UE este important de remarcat, că ele au o importanță majoră, dearece de poziția unui stat membru depinde mult. Multe din deciziile Consiliului UE, altor structuri importante ale UE se adoptă prin votul unanim al celor 27 de state (inclusiv în cazul aderării la UE).

Elita politică a Moldovei a asigurat ameliorarea relațiilor sale bilaterale cu toate statele membre ale UE, iar Lituania, Letonia, Estonia, Ungaria acordă Mo-

---

[223] *Traité de Nice, Journal Officiel nr.80 du 10 mars 2001.*

[224] *Traité relativ a l'adhesion de la Republique de Bulgarie et de la Roumanie a l'Union Europeenne, Journal Officiel nr.L 157 du 21 juin 2005.*

[225] *Traité de Lisbonne // Journal Officiel nr.C 306 du 17 decembre 2007.*

ldovei un mare suport în utilizarea practicei lor de integrare europeană. Este necesar şi pe viitor de asigurat bune relaţii cu statele membre ale UE şi în primul rînd, cu Franţa şi Germania, care sînt pe drept numite motorul Uniunii Europene.

Este cert, că Republica Moldova trebuie rapid şi calitativ să avanseze pentru a corespunde cerinţelor Uniunii Europene, însă aceasta nu este destul pentru a-şi spori gradul de integrare în UE. Conform Concluziilor Consiliului European din 15-16 iunie 2006 „rutmul lărgirii UE trebuie să se adapteze pentru a putea asimila noii membri menţinîndu-şi elanul său.

Viitorul Republicii Moldova în domeniul integrării în UE depinde de mobilizarea sa internă şi de capacitatea de absorbţie a UE pentru lărgirile precedente şi cele ce vor urma.

Privitor la criteriile de aderare pe care trebuie să le întrunească o ţară candidat la UE, este necesar de constatat, că ele devin din ce înce mai complexe. Criteriile de la Copenhague, adoptate în 1993, care astăzi deja par simple, cereau stabilitatea instituţiilor, care asigură democraţia; supremaţia legii; respectarea drepturilor omului; protecţia minorităţilor naţionale; economiei de piaţă viabilă; capacitatea de a face faţă concurenţiei în cadrul UE. În decembrie 1998 Consiliul European de la Vienne a formulat o serie de noi criterii pentru aderare: dezvoltarea capacităţilor administrative şi judiciare; existenţa unor structuri şi instituţii viabile şi funcţionale; aplicarea efectivă a tuturor elementelor „Acquis Communautaire” (ansamblul de acorduri, reguli adoptate pe parcursul întregii perioade de existenţă a Uniunii Europene) pentru piaţa unică; mediul înconjurător; energia atomică; aspectele juridice; afacerile interne şi altele. Racordînd aceste criterii la situaţia actuală din Moldova, se concluzionează, că pentru a corespunde criteriilor de aderare, se impune o lungă perioadă de armonizare a legislaţiei, ameliorare economică, asigurare a respectării drepturilor omului.

În Republica Moldova are loc o discuţie principială privitor la căile de integrare europeană a ţării – includerea ei în „pachetul ţărilor din Balcanii de Vest”; împreună cu Ucraina, sau afirmarea unei căi proprii. Guvernul Moldovei insistent solicită structurilor europene includerea în „pachetul balcanic”, aducînd argumente puternice, dar avînd în vedere şi faptul, că această decizie de integrare poate fi luată cel mai rapid.

În viziunea UE, Moldova nu este parte a acestui pachet şi recomandă să-şi urmeze calea proprie, reeşind din faptul, că Guvernul Moldovei îşi creşte performanţele în ceia ce priveşte principalele ţinte ale Planului de Acţiuni Republicii Moldova – Uniunea Europeană din cadrul Politicii Europene de Vecinătate.

Conform părerilor unor analitici europeni un rol pozitiv în integrarea europeană a Republicii Moldova au următoarele avantaje:

1. vectorul pro-european al politicii externe şi interne ale ţării;
2. apartanenţa Moldovei la spaţiul Europei de Sud-Est;

3. Moldova este geografic o țară mică, cu o populație de circa 4 mln, ce dispune o oarecare uşurință în promovarea reformelor, comparativ cu țările cu o populație de zeci de milioane.

O piedică serioasă în calea integrării europene a Republicii Moldova se consideră nesoluționarea conflictului transnistrean. țările UE susțin Moldova în direcția soluționării acestui conflict. Republica Moldova a continuat să coopereze cu UE în toate aspectele ce țin de soluționarea problemei transnistrene. O contribuție importantă în procesul de soluționare a lui au avut măsurile de încredere într-un şir de domenii, propuse de şeful statului moldav.

Se întreprind măsuri energice pentru începerea negocierilor în format „5+2" (OSCE, Rusia, Ucraina, Moldova, Administrația Transnistreană şi observătorii – UE şi SUA) pentru a determina un statut al Transnistriei în cadrul Republicii Moldova.

Unii experți din Moldova consideră comportamentul opoziției politice ca unul din obstacolele principale în procesul de integrare europeană – partidele care suferă eşecuri în scrutinele electorale întotdeauna învinuiesc pe biruitori în încălcarea regulilor. În aşa fel viitorul european al Moldovei poate fi compromis prin incapacitatea opoziției de a se consolida.[226]

Concluzie

Acțiunile întreprinse de Guvernele Republicii Moldova în domeniul integrării europene în anii 1992-2000 au fost haotice, separate, propagandistice. Vectorul pro-european al politicii externe a fost clar pus în evidență numai în a. 2002.

În pofida faptului, că perioada de tranziție este dificilă, Republica Moldova a manifestat şi manifestă constant o poziție activă în contact cu partenerii europeni. Indeferent de partidele politice aflate la putere, orientarea europeană a țării n-a fost pusă la îndoială.

Implementarea Acordului de Parteneriat şi Cooperare între Republica Moldova şi UE, Planului de Acțiuni dintre Moldova şi Uniunea Europeană au permis avansarea majoră a țării în calea integrării în structurile europene.

Republica Moldova întreprinde acțiuni energice pentru motivarea necesității adoptării unui acord de tip nou cu UE în baza continuității progreselor țării.

Franța permanent se pronunța pentru integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană, sa angajat să promoveze interesele țării noastre pe ordinea de zi a discuțiilor europene şi să contribuie la apropierea țării noastre de comunitatea europeană în perioada exercitării Preşedinției Consiliului Uniunii Europene.

Aprofundarea relațiilor Republicii Moldova cu Republica Franceză, care împreună cu Germania sînt motorul Uniunii Europene, va permite integrarea în

---

[226] *Boțan I. Transformarea spectrului politic al Moldovei este inevitabil (pe situl www.infotag.md consultat la 16 septembrie 2008).*

continuare a ţării în structurile europene. Pentru aceasta este necesară o mobilizare ți mai mare a Guvernului moldav, a întregii elite politice a ţării.

Bibliografia

Allocution de M. J.Chirac, Président de la République, a l'occasion de la présentation des vœux du corps diplomatique. // Paris, Palais de l'Elysée, 5 juniarie 2007.

Allocution prononcée par M. R.Dumas, Ministre d'Etat, Ministre des affaires étrangères lors de la visite officielle en France de M. M.Snegur, Président de la République de Moldavie. // Paris, 29 juniarie 1993.

Alocuțiunea Dlui V.Voronin, Preşedintele Republicii Moldova, la reuniunea şefilor de state din Europa Centrală la 2 mai 2008, Ohrid, Macedonia. // ştirea 02892 a Agenției Informaționale de stat „Moldpres" din 2 mai 2008.

Barometru de opinie publică a Institutului de Politici Publice. - Chişinău, 21 mai 2007.

Comunicarea Comisiei Europene către Parlament şi Consiliul UE „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în 2007", 3 aprilie 2008.

Concluziile Consiliului UE privind relațiile cu Republica Moldova din 18 februarie 2008 (www.consilium.europa.eu).

Declarațiile Preşedinților în numele Uniunii Europene privitor la situația în Republica Moldova adoptate în anii 1992-2008 (consultat www.eu2008.fr la 10 iulie 2008).

Déclaration du porte – parole du Quai d'Orsay, Paris le 7 mars 2005 (http://arhives.diplomatie.gouv.fr, consultat la 19 martie 2006).

Discours de M. N.Sarkozy, Le Président de la République devant le Parlement de Roumanie. // Bucarest – 4 février 2008 (www.elysee.fr/discours).

Discours de politique générale de M. D. de Villepin, Premier Ministre au Assemblée Nationale 8 iunie 2005.

Discours du Président de la République, M. J.Chirac, a l'Université d'Etat en Moldavie au 4 septembrie 1998.

Franța va promova interesele Moldovei în Consiliul Uniunii Europene. // ştirea 00601 a Agenției Informaționale de stat „Moldpres" din 1 februarie 2008.

Greceanîi Z. Moldova se apropie de începutul negocierilor cu UE asupra conținutului noului acord. // Buletinul Informativ al Guvernului Republicii Moldova, 2008, nr.7, p.10-13.

Greceanîi Z. Programul de activitate a Guvernului este unul ambițios, dar realist şi va fi realizat cu succes. // Buletinul informativ al Guvernului Republicii Moldova, 2008, nr.7, p.5-8.

Hotărîrea nr.368-XIII din 8 februarie 1995 a Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea politicii externe a Republicii Moldova.

Lettre de félicitations adressée par le Président de la République, M. J.Chirac a M. V.Voronin, Paris, 12 avril 2005, www.elysee.fr de la présidence de la République Française.

Memorandumul „Politica Europeană de Vecinătate – Moldova”. // Bruxelles, 3 aprilie 2008 (http://ec.europa.eu/external relations/moldova/indexen.htm).

Mesaj de felicitare a lui V.Voronin, Preşedintele Republicii Moldova, Preşedintelui Republicii Franceze N.Sarkozy. // ştirea 04820 a Agenției Informaționale „Moldpres” din 14 iulie 2008.

Mizsei K. Uniunea Europeană, tot mai preocupată de problemele cu care se confruntă Republica Moldova. // «Flux», 2007, 12 octombrie.

Moldova este interesată să continue dialogul cu UE pentru atingerea obiectivului de modernizare europeană. // ştirea 00972 a Agenşiei Informaționale de stat „Moldpres” din 15 februarie 2008.

Moldova va urgenta procesul de obținere a mandatului UE pentru negocierile asupra noului acord moldo-comunitar. // ştirea 04930 a Agenției Informaționale „Moldpres” din 17 iulie 2008.

Neguța A., Simionov A. Moldova and the UE: a View from Chişinău. // The UE and Moldova (on a Fault line of Europe). - London, The Federal Trust, 2004, p.185-194.

Neguța A., Simionov A. Riscuri şi instabilități în Europa de Sud-Est. Impactul asupra politicii Uniunii Europene. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), 2005, nr.1 (XXVII) p.153-162.

Point de presse conjoint du ministre deleque charge des affaires européennes P.Moscovici et du Premier ministre de Moldavie I.Sturza, 15 septembre 1999.

Toast du Ministre deleque aux affaires européennes, M. P.Moscovici, lors du dîner offert en l’honneur du Président de la République de Moldavie, M. P.Lucinschi. // Paris, 8 septembre 1997, aperçu du document 259/326 de MAE.

Traité de Nice. // Journal Qfficiel nr.80 du 10 mars 2001.

Traité de Lisbonne. // Journal Officiel nr.C 306 du 17 decembre 2007

Traité relativ a l’adhesion de la Republique Bulgarie et de la Roumanie a l’Union Europene. // Journal Officiel nr.L 157 du 21 juin 2005.

Prezentat la redacție
la 22 septembrie 2008

CONTRIBUȚII ACTUALE ŞI POTENȚIALE ALE ROMÂNIEI LA REALIZAREA OBIECTIVELOR DE SECURITATE ALE UNIUNII EUROPENE ÎN REGIUNEA MĂRII NEGRE

Adrian POP
România, Bucureşti, Şcoala Națională de Ştiințe Politice şi Administrative, Facultatea de Ştiințe Politice
Doctor, profesor.

Romania would like to see the acceleration of participative processes in the Black Sea Region using the Black Sea Forum for Dialogue and Partnership as a tool.

Romania would like to see also the Black Sea Economic Cooperation Organization (BSECO) reformed, but at the same time deems that a "market for the regional cooperation" will bring efficiency to the existent cooperation processes.

In the fight against cross border crime at the regional level, the Regional Centre for Combating Transborder Crime (SECI Centre) in Bucharest can have an essential input in the Black Sea Region.

For the permanent monitoring, systematic study and adequate understanding of the extremely dynamic geopolitical developments in the Black Sea Region, it would be useful to create an Institute on Regional Geopolitics in Bucharest.

Together with Poland, Romania could promote a 2+2 format of know how transfer to the Republic of Moldova and Ukraine in the areas of security sector reform and institutional democratization.

Romania, as a country at the Eastern external border of the European Union included in the transnational networks of organized crime and irregular migration it is called upon to bring its contribution to a better management of the EU borders, including by implementing the Global Approach to Migration to the ENP partner countries that Romania has as its direct neighbours – Ukraine and Republic of Moldova.

In the last couple of years, Romania has taken important legislative and institutional steps on all three sides of the fight against human trafficking, namely prevention, combat and assistance for the victims of trafficking.

Romania has continued the process of modernization of the border infrastructure at the green and blue borders and at the border crossing points as well as the international cooperation in the area of border management.

Romania wants to use its triple status as a NATO and EU Member State and a host country for the American military to facilitate the forging of a conse-

nsus on the international community's strategy for the Black Sea Region in general, and the frozen conflict in Transnistria in particular.

A possible future civilian EU-led police monitoring mission in Transnistria would give to the ESDP the opportunity to expand its area if action in the former Soviet space.

Ca nouă frontieră sud-estică a Uniunii Europene (UE), regiunea Mării Negre se constituie, prin populația sa de aproape 200 de milioane de locuitori, într-o uriaşă piață pentru exporturile UE. Zonă de tranzit a petrolului şi gazului natural din Asia Centrală şi Orientul Mijlociu către Europa, regiunea Marea Neagră reprezintă totodată veriga de legătură a unei **axe geopolitice şi geoeconomice emergente Marea Mediterană - Marea Neagră - Marea Caspică**. Nu în ultimul rând, ea este o zonă de trafic ilicit, crimă organizată şi terorism, precum şi o platformă pentru operații militare, de reconstrucție şi stabilizare în Afganistan, Irak şi, posibil Iran. În acelaşi timp, regiunea se prezintă ca o zonă-tampon de îngemănare a culturilor şi civilizațiilor ortodoxă, islamică şi occidentală.

În viziunea României, regiunea Mării Negre este un conector de importanță primordială al comunității euro-atlantice (în calitate de furnizor de securitate şi consumator de energie) la arealul strategic Orientul Mijlociu - Marea Caspică - Asia Centrală (în calitate de furnizor de energie şi consumator de securitate)[227].

Asumarea sarcinii de a contribui la edificarea unui climat de securitate şi cooperare în zona Mării Negre, sprijinul activ pentru elaborarea unei strategii euro-atlantice pentru regiunea Mării Negre, ca şi lansarea **Forumul Mării Negre pentru Dialog şi Parteneriat**, sunt trei elemente interconectate ale unei direcții distincte şi valoroase ale noii *Strategii de Securitate Națională a României*. De altminteri un capitol aparte (cap.VI) din *Strategia de Securitate Națională a României*, intitulat **"**România - vector dinamic al securității şi prosperității în regiunea Mării Negre", este rezervat în întregime acestei problematici.

România se pronunță pentru accelerarea dezvoltării proceselor participative la nivelul regiunii extinse Mării Negre. Premisele pentru declanşarea unui asemenea proces de accelerare au fost create prin lansarea **Forumului Mării Negre pentru Dialog şi Parteneriat** ca platformă regională menită să ofere cadrul pentru amplificarea interacțiunilor multidimensionale între toate categoriile de actori la nivel regional. Declarația Comună a Forumului, adoptată de şefii de state şi reprezentanții guvernelor Armeniei, Azerbaidjanului, Bulgariei, Georgiei, Greciei, Moldovei, Turciei şi Ucrainei, reprezintă angajamentul politic pentru declanşarea exercițiilor participative *multi-stakeholder* în regiune.

---

[227] *Strategia de Securitate Națională a României. România Europeană, România Euro-Atlantică: pentru o viață mai bună, într-o țară mai sigură, democratică şi prosperă. - Bucureşti, 2006, pp.19-22,* http://www.presidency.ro/static/ordine/SSNR/SSNR.pdf.

În acest sens, declarația stipulează şi angajează explicit guvernele semnatare pentru:

1. constituirea unui cadru operațional minimal, bazat în principal pe rețele şi parteneriate, destinat înlesnirii cooperării regionale şi inițiativelor provenite, atât din interacțiunea interguvernamentală, cât şi prin intermediul parteneriatelor public-private şi din expertiza academică interdisciplinară;
2. angrenarea, pentru a da viață cadrului operațional, a reprezentanților partenerilor interesați, organizațiilor şi inițiativelor regionale şi sub-regionale în vederea facilitării creşterii interacțiunilor între deținătorii de interese din regiune, guvernamentali şi neguvernamentali;
3. lansarea de inițiative, inclusiv la nivelul unei singure țări semnatare, deschizând astfel posibilitatea inițierii de proiecte specializate pe domenii variate şi la diferite scări regionale, indiferent dacă inițiatorii aparțin sectorului guvernamental sau celui neguvernamental.

Sub egida Forumului Mării Negre pentru Dialog şi Parteneriat, menționat şi în Comunicarea Comisiei Europene *Sinergia Mării Negre*[228] ca platformă de inițiere a noi proiecte de cooperare, Ministerul Afacerilor Externe (MAE) al României a inițiat o serie de acțiuni, între care:

- ✓ Conferința internațională „Synergies between Black Sea and Northern Europe Cooperation” (Bucureşti, 27 aprilie 2007);
- ✓ Seminarul „How can the Black Sea Region Contribute to Improved Global Security?”, organizat de MAE, Ministerul de Externe al Norvegiei şi Fundația EURISC (Bucureşti, 7-8 iunie, 2007);
- ✓ Proiectul „Civil Emergency Planning: Building National and Regional Capability in the Black Sea Region”, lansat de către MAE şi Ministerul de Interne si al Reformei Administrative (Neptun,1-3 iulie 2007) şi gestionat timp de un an de instituțiile specializate din țările regiunii;
- ✓ Seminarul „Civil Society Contribution to Black Sea Regional Security: Matching Words and Deeds”, organizat de către MAE şi organizația non-guvernamentală „Crisis Management Initiative” din Bruxelles (Bucureşti, 10-11 iulie 2007).

România va continua susținerea Forumului Mării Negre pentru Dialog şi Parteneriat ca un format de dialog şi interacțiune, complementar structurilor existente, care poate ralia sprijin din partea unei game extinse de actori (state, organizații internaționale şi regionale, ONG-uri, sectorul privat).

Totodată, România va continua să încurajeze schimbul de experiență privind cooperarea între emergenta Dimensiune UE a Mării Negre şi alte inițiative

---

[228] *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(207) 160 final, Brussels, 11 April 2007.*

regionale ce vizează vecinătatea Uniunii Europene – Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, Parteneriatul Euro-Mediteraneean (Procesul Barcelona) şi Dimensiunea Nordică – pentru a identifica **lecţiile** care pot fi însuşite şi a oferi **surse de inspiraţie** pentru proiectele ce urmează a fi derulate în cadrul său.

1.1. Domeniul instituţiilor

Fără îndoială, prin numărul mare de state membre şi gradul înalt de instituţionalizare, **Organizaţia de Cooperare Economică la Marea Neagră (OCEMN)** s-a impus drept cea mai însemnată formă de colaborare multilaterală în regiune. Pe lângă tradiţionalele preocupări legate de sfera economică, organizaţia şi-a adăugat treptat şi preocupări din sfera securităţii. Astfel în 1998 a înfiinţat un grup de lucru pentru combaterea crimei organizate şi managementul dezastrelor naturale. În 2002 a pus bazele unor grupuri de lucru ce se ocupă de controlul frontierelor, managementul crizelor şi contraterorismul. Iar în 2004 au fost puse bazele unei reţele de ofiţeri de legătură între ministerele de interne ale statelor membre. Astfel încât se poate afirma că dacă nu *de jure*, cel puţin *de facto*, **OCEMN** şi-a depăşit deja statutul oficial de organizaţie economică regională, apropriindu-şi atribuţii din sfera securităţii.

Sursele principale de proiecte concrete le constituie activitatea cele 17 grupuri de lucru ale **OCEMN** care acoperă sectoare vitale de care se interesează şi Uniunea Europeană. Această infrastructură instituţională furnizează suficiente analize specifice regiunii pentru a indica direcţiile fructuoase ale unei viitoare cooperări[229]. România doreşte reforma şi eficientizarea **OCEMN**, dar în acelaşi timp consideră că o „piaţă a cooperării regionale" va duce la eficientizarea proceselor de cooperare existente.

În lupta împotriva criminalităţii transfrontaliere în plan regional, **Centrul Regional pentru Combaterea Infracţionalităţii Transfrontaliere (Centrul SECI)** de la Bucureşti, poate avea un input esenţial în regiunea Mării Negre, el fiind un important contributor la securitatea statelor din Sud-Estul Europei şi fiind considerat instrumentul adecvat pentru transferul de experienţă şi bune practici în regiune. Din acest punct de vedere se cuvine menţionat faptul că **Centrul SECI** a oferit asistenţă şi expertiză pentru înfiinţarea **Centrului Virtual GUAM**[230] pentru combaterea terorismului, criminalităţii organizate, traficului ilicit de droguri şi altor tipuri de infracţiuni grave. Pentru potenţarea impactului **Centrului SECI** în regiunea extinsă a Mării Negre se impune conectarea sa şi cooperarea sa permanentă cu **Centrul de Informare şi Coordonare al Frontierei Mării Negre** de la Burgas, Bulgaria.

---

[229] *BSEC-EU Interaction: The BSEC Approach, Istanbul, 17 January 2007, http://www.icbss.org/index.php?option=content&task=view&id=25.*

[230] *ODDE-GUAM – Organizaţia pentru Dezvoltare Democratică şi Economică – GUAM, reunind Georgia, Ucraina, Azerbaidjan şi Moldova.*

În planul monitorizării permanente, studierii sistematice şi înţelegerii adecvate a evoluţiilor geopolitice extrem de dinamice din regiunea extinsă a Mării Negre, care să ofere expertiza necesară fundamentării deciziilor politică externă şi de securitate, considerăm utilă crearea unei structuri de cercetare specializate. Concepem această structură ca pe una academică, dar cu un pronunţat caracter pragmatic, cu profil interdisciplinar şi orientare regională, subsumată priorităţilor europene şi euro-atlantice în regiunea extinsă a Mării Negre. Funcţionând sub forma unui institut de cercetare, ea ar urma să aibă o dublă subordonare – Academia Română şi Parlamentul României.

Cu excepţia Centrului de geopolitică şi antropologie vizuală al Universităţii din Bucureşti (afiliat deci unei instituţii de învăţământ superior), în prezent în România nu există o instituţie de cercetare – institut sau centru – dedicate în mod expres geopoliticii. Institutele şi centrele de cercetare, precum şi ONG-urile ce activează în sfera studiilor diplomatice, strategice, de securitate şi apărare nu se ocupă decât cu totul tangenţial de problematica geopolitică propriu-zisă. Prin înfiinţarea unui **Institut de Geopolitică Regională** la Bucureşti s-ar reînnoda firul unei tradiţii intelectuale cu o dezvoltare remarcabilă în România înainte de instaurarea regimului comunist. Dezvoltată în ajunul şi în timpul celei de a doua conflagraţii mondiale şi caracterizată prin interdisciplinaritate, şcoala geopolitică românească a reuşit într-un timp relativ scurt nu doar să se impună în dialogul de idei cu marile curente şi şcoli geopolitice ale vremii, dar să şi genereze apariţia primului periodic cu profil geopolitic din România şi a unuia dintre primele de acest tip din Europa – *Geopolitica şi Geoistoria. Revistă română pentru sud-estul european* (1941-1944). După o întrerupere de aproape o jumătate de secol, studiile şi cercetările cu profil geopolitic datorate unor sociologi, istorici, analişti ai relaţiilor internaţionale şi politologi au cunoscut în România o remarcabilă resurecţie, ce impune existenţa unui cadru instituţional adecvat.

Înfiinţarea unui institut cu profil geopolitic regional explicit s-ar putea constitui într-un *element coagulator al eforturilor de susţinere, în plan academic, a noii politicii externe pro-active a României în regiunea Mării Negre.* Dincolo de oferirea expertizei necesare factorilor decidenţi, un **Institut de Geopolitică Regională** la Bucureşti ar putea lua iniţiativa creării unui *consorţiu de centre şi institute de cercetare cu profil geopolitic în regiunea extinsă a Mării Negre,* care s-ar putea transforma într-un *factor de lobby în favoarea promovării strategiei europene în regiune.*

Triplul statut al României în sfera securităţii şi apărării – de frontieră estică a NATO şi Uniunii Europene şi ţară-gazdă a unor trupe militare americane – implică asumarea unor responsabilităţi sporite în ceea ce priveşte asigurarea stabilităţii şi securităţii şi democratizarea ţărilor din regiunea extinsă a Mării Negre, Orientul Mijlociu extins şi Balcanii Vestici. Conturarea aliniamentelor unei

prezențe mai marcante în aceste arii de interes geopolitic prioritar pentru România, formularea unui punct de vedere românesc asupra geopoliticii regionale şi raporturilor geopolitice pe plan mondial s-ar putea face de o manieră mult mai coerentă şi sistematică prin intermediul unui astfel de institut.

Totodată, pe fundalul eforturilor interdisciplinare pentru materializarea strategiei energetice a Uniunii Europene şi asigurarea securității energetice a României, proiectatul **Institut de Geopolitică Regională** de la Bucureşti şi-ar putea asuma sarcina studierii atente a corelației de forțe şi raporturilor geopolitice dintre principalii actori regionali şi internaționali ce acționează în sfera geopoliticii energiei.

Finanțarea activității Institutului ar putea fi făcută atât din surse guvernamentale, cât şi cu sprijinul filialei de la Bucureşti a *German Marshall Fund of the United States* (GMF), a UE şi a NATO.

1.2. Domeniul gestionării frontierelor

1.2.1. Migrație şi azil

Managementul migrației reprezintă una din provocările majore cu care se confruntă Uniunea Europeană la frontierele sale externe.

Consecințele intensificării migrației internaționale impun crearea de politici care să se concentreze asupra întăririi capacității de gestionare a migrației atât în Uniunea Europeană, cît şi în țara de origine, prin managementul fluxurilor migratorii în acord cu necesitățile pieței muncii, cu lupta împotriva migrației ilegale, cu integrarea socială a migranților şi cooperarea cu țările din care provin majoritatea migranților.

Provocarea în această problemă este de a realiza un management global al fenomenului şi de a găsi soluții viabile în cadrul politicilor internaționale, europene, regionale şi naționale, soluții care nu trebuie să scape din vedere un fapt de o importanță covârşitoare: dreptul de liberă circulație al persoanelor.

În mai 2007, Comisia Europeană a dat dat publicității Comunicarea sa asupra *Parteneriatelor de Mobilitate şi Migrației Circulare*. În viziunea Comisiei Europene mobilitatea constituie un element cheie al strategiilor UE de gestionare a migrației, iar migrația circulară un instrument inovator şi flexibil menit a răspunde atât necesităților de forță de muncă în anumite țări de destinație, cât şi celor de dezvoltare a anumitor țări de origine. Migrația circulară dispune de potențialul soluționării unui paradox al procesului migraționist – în multe țări confruntate cu declinul demografic cererea de forță de muncă migrantă coexistă cu lipsa sprijinului public față de migrația permanentă. Mai mult decât atât, ea este de natură a facilita dezvoltarea țărilor de origine prin aportul de remitențe,

transferul internațional de competențe, comerțul şi investițiile transfrontaliere şi a preveni separarea pe termen lung a migranților de familiile lor[231].

Cadrul inițiativelor de migrație circulară urmează a-l furniza parteneriatele de mobilitate. Primele de acest tip, sub forma unor proiecte pilot, Comisia Europeană speră să fie implementate de către statele membre doritoare şi țări terțe selectate către sfârşitul anului 2007. O posibilă sursă de finanțare a proiectelor de migrație circulară o poate oferi noul program tematic de cooperare cu țări terțe în domeniul azilului şi migrației, adoptat la 18 decembrie 2006, ce prevede alocarea a 380 milioane de euro pentru perioada 2007-2013.

O altă componentă esențială a dialogului UE cu state terțe în domeniul migrației o constituie negocierea în paralel a unor acorduri de readmisie şi a unor acorduri de facilitare a acordării vizelor. Acordurile de readmisie prevăd obligații clare privitoare la perioadele de timp şi procedurile pentru readmisia imigranților ilegali în țările lor de origine sau de tranzit. Este stipulată obligația readmiterii atât a cetățenilor țării cu care UE a semnat acordurile, cât şi a apatrizilor şi a celor supuşi jurisdicției altor state care au intrat ilegal în UE din țara în cauză. Încheierea acordurilor de readmisie este considerată o condiție pentru încheierea acordurilor de facilitare a acordării vizelor. Acestea din urmă vizează instituirea unui regim de vize facilitat pentru anumite categorii de persoane, între care studenți, cercetători, oameni de afaceri, ziarişti, funcționari publici şi reprezentanți ai ONG-urilor, astfel încât să se confere o dimenisune „mai umană” Politicii Europene de Vecinătate (PEV). Ucraina şi Republica Moldova, ca țări partenere PEV din Europa Răsăriteană, au semnat deja astfel de acorduri cu UE. În plus, în aprilie 2007, a fost inaugurat oficial Centrul Comun de Vize al Uniunii Europene de la Chişinău. Funcționând în clădirea ambasadei Ungariei în capitala Republicii Moldova, la activitatea Centrului mai participă, în afară de Ungaria, Austria, Slovenia şi Letonia. Danemarca şi Estonia şi-au anunțat deja intenția de a se alătura proiectului. În condițiile în care doar două state membre Schengen au consulate în Republica Moldova, Centrul permite cetățenilor moldoveni să înainteze cererile de acordare a vizelor pentru țările participante şi să treacă prin interviurile necesare acordării lor la Chişinău, în loc de a se deplasa în capitalele țărilor vecine[232].

---

[231] Mansoor A., Quillin B. (eds.) Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. – Washington, DC, 2007, p.xiii.

[232] Deşi inițial agreată de vicepreşedintele Comisiei Europene Franco Frattini, propunerea similară a României de creare a unui Centru Comun de Vize, prezentată la Consiliul JAI din 14-15 februarie 2007 ca având menirea de a completa, nu a concura inițiativa ungară, în cele din urmă, pe fundalul activității de lobby împotriva ei desfăşurată de autoritățile de la Budapesta şi Chişinău nu a fost aprobată de Bruxelles.

În Concluziile sale din decembrie 2006, Consiliul European a cerut Comisiei Europene să înainteze propuneri referitoare la aplicarea *Abordării Globale a Migrației*, document adoptat de Consiliul European cu un an înainte, dar focusat inițial pe continentul african şi regiunea mediteraneeană, la regiunile răsăriteană şi sud-estică cu care se învecinează UE. Drept urmare, în iunie 2007 Comisia Europeană a dat publicității o Comunicare axată pe aplicarea *Abordării Globale a Migrației* la regiunile cu care UE se învecinează la Est şi Sud-Est: Turcia şi țările Balcanilor Vestici; țările partenere PEV din Europa Răsăriteană; țările Caucazului de Sud; şi Federația Rusă. Axată pe conceptul de „rută migratorie", Comunicarea acordă atenției deopotrivă țărilor de origine şi tranzit: țărilor partenere PEV din Orientul Mijlociu, Iranului şi Irakului; țărilor Asiei Centrale; şi unor țări asiatice precum China, India, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh, Sri Lanka, Filipine şi Indonezia.

România în calitate de țară a frontierei externe răsăritene a Uniunii, țară inclusă în rețelele transnaționale ale crimei organizate şi țară de tranzit şi, într-o mai mică măsură, de destinație pentru migranții proveniți din Asia (cei mai mulți) şi Africa (o parte din ei), este chemată să îşi aducă contribuția la o mai bună gestionare a frontierelor UE, inclusiv prin aplicarea *Abordării Globale a Migrației* țărilor PEV partenere cu care România se învecinează nemijlocit – Ucraina şi Republica Moldova. Iar aceasta cu atât mai mult cu cât, pe de o parte, ca urmare a integrării României în Uniunea Europeană se preconizează o creştere a fluxurilor migratorii din zona afro-asiatică şi a țărilor ex-sovietice, în special din Republica Moldova, Georgia, Azerbaidjan şi Kazahstan iar, pe de altă parte, aderarea României şi Bulgariei la Uniunea Europeană a avut drept consecință includerea celor două țări pe ruta est-mediteraneană, având drept țări de tranzit şi destinație cheie Ciprul şi Malta.

În România migrația ilegală prezintă două aspecte: migrația ilegală a cetățenilor români către vestul Europei; şi tranzitul unor fluxuri migratorii ale cetățenilor străini.

Prin OG nr.5/2006 pentru modificarea Legii nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate s-au pus bazele implementării Regulamentului CE nr.2252/2004 pentru emiterea paşapoartelor cu date biometrice încorporate. Astfel, se asigură cadrul legal necesar pentru emiterea şi eliberarea paşapoartelor cu indicatori biometrici încorporați, ce va fi de natură a contribui la reducerea migrației ilegale a cetățenilor români.

Migrația ilegală a cetățenilor străini în sau prin România a continuat să înregistreze un trend descendent, între statele generatoare de migranți numărându-se îndeosebi Irak, Bangladesh, China, Pakistan, India, Siria, Somalia şi Turcia. Cetățenii proveniți cu precădere din zone sau medii sărace s-au folosit de acte false în vederea obținerii documentelor de călătorie sau a permisului de şedere în țara de tranzit sau de destinație. Altă formă a reprezentat-o trecerea

frauduloasă a frontierelor, fie cu ajutorul călăuzelor, fie clandestin, ascunşi în diferite mijloace de transport.

Pentru a evita tranzitarea unui număr mare de state dar şi pentru a identifica soluţiile care le vor permite ulterior intrarea în spaţiul UE, imigranţii ilegali au solicitat adesea statutul de refugiat în România. Cu toate acestea, solicitările de azil în România au cunoscut un trend descendent: în anul 2004 numărul cetăţenilor străini solicitanţi ai statutului de refugiat s-a cifrat la 544, în 2005 a înregistrat un total de 485, pentru ca în 2006 să fie înregistrate doar 381 de solicitări de azil.

Pornind de la datele existente se poate afirma că 4 sunt zonele considerate surse majore ale imigraţiei ilegale ce afectează România:

- **Orientul Mijlociu**, care include state ca Irak, Iran, Siria, Liban, Iordania, Palestina, Yemen, Kuweit, Israel, Egipt şi Turcia;
- **Asia de Est** respectiv **China**, importantă sursă a migraţiei ilegale, pentru care România reprezintă cel mai adesea o destinaţie;
- **Orientul Îndepărtat (Asia de Sud)**, ce include state precum India, Pakistan, Bangladesh, Nepal şi Sri Lanka;
- **Ţările Africane**: Somalia, Nigeria, Angola, Algeria, Burkina Faso, Coasta de Fildeş, Burundi, Congo, Camerun, R.D.Congo (Zair), Djibouti, Eritreea, Etiopia, Guineea, Libia, Liberia, Maroc, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Tunisia, Republica Togo, Mauritania, Zimbabwe şi Malawi.

Pe lângă cele patru surse majore, ca surse secundare a imigranţilor solicitanţi de azil, se numără:

- **Ţările ex-sovietice**: Republica Moldova, Ukraina, Georgia, Armenia, Belarus, Kazahstan, Uzbekistan şi Federaţia Rusă;
- **Ţările Europei de Sud-Est**: Bosnia şi Herţegovina, fosta Iugoslavie (pentru datele statistice din anul 2004), Serbia, Macedonia, Albania, Bulgaria, Grecia şi Italia;
- **America Centrală,** reprezentată de Cuba**;**
- **America de Sud,** reprezentată de Bolivia, Columbia, Peru şi Venezuela;
- **America de Nord,** reprezentată de SUA.

Analiza comparativă pe anii 2004-2006 a datelor statistice privind clasamentul ţărilor de origine ale cetăţenilor străini solicitanţi ai statutului de refugiat evidenţiază următoarele evoluţii:

- Prezenţa în topul ţărilor de origine pe primul loc atât în 2005, cât şi în 2006, a Irakului;
- China, clasată prima în anul 2004 în topul principalelor ţări de origine, a fost surclasată pe locul al treilea în 2005 şi 2006;
- Somalia a avansat pe locul doi în anul 2006, faţă de situarea în clasamentul ţărilor de origine pe locul 5, în 2004 şi 8, în 2005;

• Republica Moldova s-a situat pe locul 11 în topul țărilor de origine în 2004 şi 2006, în anul 2005 fiind eliminată din clasamentul primelor 11 țări;

• În anul 2006 a scăzut numărul de solicitanți proveniți din Irak, Turcia, Pakistan, Siria şi India;

• În anul 2006 nu s-au mai înregistrat cazuri de solicitanți ai statutului de refugiat pentru țări ca India, Nigeria, Liberia şi Bangladesh, aflate în topul primelor 11 țări sursă în 2004 sau 2005[233].

Tabelul. Țări sursă pentru solicitanții de azil, 2004-2006

□ări sursă solicitan□i azil	*2006*	*2005*	*2004*
Irak	69 ↘	72 ↗	64
Somalia	50 ↗	26 ↘	40
China	45 ↗	44 ↘	85
Turcia	23 ↘	31 ↘	45
Georgia	19 ↗	16 ↗	14
Pakistan	17 ↘	32 ↗	28
Iran	12 ↗	0	24
Siria	12 ↘	27 ↗	25
Federa□ia Rusă	10 ↗	0	0
Palestina	10 ↗	0	0
Republica Moldova	9 ↗	0	13
India	0	27 ↘	65
Nigeria	0	20 ↗	0
Liberia	0	16 ↗	0
Bangladesh	0	50 ↗	25

Sursa: Ministerul de Interne şi al Reformei Administrative (MIRA) din România

Aplicarea ***Strategiei Naționale privind Migrația***, precum şi a noului ***Program Tematic al UE de cooperare cu țări terțe în domeniul azilului şi migrației***, adoptat la finele anului 2006, ratificarea tuturor acordurilor de readmisie încheiate (32), încheierea altora noi, precum şi organizarea în comun cu Bulgaria şi în cooperare cu FRONTEX[234], a unor acțiuni de patrulare în bazinul Mării

---

233 Pop A. Moldova-România: Gestionarea migrației şi combaterea traficului de ființe umane la frontiera de est a Uniunii Europene, Organizația Internațională pentru Migrație. - Chişinău, 2007, pp.57-61.

234 FRONTEX – Agenția Europeană pentru Managementul Cooperării Operațiunilor la Granițele Externe ale Statelor Membre din Uniunea Europeană (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European

Negre cu scopul prevenirii migraţiei ilegale[235], reprezintă măsuri concrete prin care România poate să contribuie la implementarea standardelor UE privitoare la migraţie şi azil în regiunea Mării Negre.

1.2.2. Combaterea traficului de fiinţe umane

În ultimii ani, România a făcut o serie de paşi importanţi, în plan legislativ şi instituţional, pe toate cele trei paliere ale luptei împotriva traficului cu fiinţe umane, respectiv prevenire, combatere şi asistenţă pentru victimele traficului. Astfel, au fost elaborate şi implementated total sau parţial *Planul Naţional de Acţiune pentru prevenirea traficului de persoane 2006-2007* şi *Strategia Naţională Antitrafic 2006-2010*. Totodată, au continuat reuniunile Grupului Interministerial de Lucru pentru Coordonarea şi Evaluarea Activităţii de Prevenire a Traficului de Persoane, organism care coordonează şi evaluează activităţile de prevenire şi combatere a traficului de persoane. Nu în ultimul rând, s-a înfiinţat Agenţia Naţională de Prevenire a Traficului de Persoane şi Monitorizare a Asistenţei Acordate Victimelor Traficului de Persoane, care are în structura sa şi opt compartimente regionale, se află în subordinea Ministerului Administraţiei şi Internelor şi are ca scop coordonarea şi evaluarea activităţilor de prevenire a traficului de persoane şi monitorizarea asistenţei acordate victimelor acestuia.

1.2.3. Modernizarea infrastructurii la punctele de trecere a frontierei

În martie 2005, România a elaborat şi transmis Comisiei Europene o primă variantă a *Planului multi-anual de investiţii***,** privind infrastructura şi echipamentele destinate controlului şi supravegherii frontierei. Planul Unic Multianual de Investiţii revizuit a fost avizat de către Grupul Interministerial Român pentru Managementul Integrat al Frontierei de Stat (GIRMIFS) în şedinţa din data de 27 ianuarie 2006 şi transmis Comisiei Europene prin intermediul Misiunii României la Bruxelles în data de 9 februarie 2006.

La finele lunii ianuarie 2006 a fost agreat şi semnat de cele două părţi *Programul de Realizare şi Implementare a Sistemului Integrat de Supraveghere a Frontierei***.** Acest document prevede calendarul de implementare a întregului contract şi a fazei curente a acestuia. De asemenea, la 27 ianuarie 2006 a fost finalizată *Strategia Poliţiei de Frontieră privind supravegherea şi controlul frontierei maritime, pentru perioada 2006-2009***.**

De asemenea, a fost încheiat un protocol de cooperare, privind *introducerea în punctele de trecere a frontierei Otopeni, Băneasa, Constanţa port, a sistemului de viză on-line şi acordarea vizei tip autocolant. Începând cu data de 1 feb-*

Union), cu sediul la Varşovia. A fost înfiinţată în 2004 prin Regulamentul Consiliului (EC) 2007 (2004).

[235] *Iniţiativa României privind reţeaua europeană de patrulare la Marea Neagră, a fost lansată de ministrul Internelor şi Reformei Administrative în cadrul Consiliului JAI din mai 2007.*

ruarie 2006, în punctele de trecere a frontierei se aplică doar vize de tip autocolant.

Totodată Ministerul de Interne şi al Reformei Administrative a procedat la convocarea unui grup de lucru în vederea organizării activităţilor legate de implementarea etapei secunde a Sistemului de Informaţii Schengen (SIS II) în România. Un manager de proiect are în regim permanent, ca unică sarcină, implementarea proiectului SIS II. Această persoană coordonează procesul de redactare a unui inventar de activităţi şi a calendarului de implementare a acestora, şi planifică, din punct de vedere financiar, activităţile prevăzute.

De asemenea, a fost elaborată *Concepţia de supraveghere a traficului naval şi monitorizare a navelor suspecte pe Dunărea Interioară, Canalul Dunăre-Marea Neagră, Dunărea de Jos şi Marea Neagră***.** Concepţia este în curs de implementare, în primă fază, între porturile: Galati - Tulcea - Sulina - Constanţa – Constanţa Sud - Mangalia - Midia - Cernavodă - Călăraşi - Brăila.

Nu în ultimul rând, a fost finalizată *Strategia sectorială a poliţiei de frontieră din România privind supravegherea şi controlul frontierei maritime***.**

În ceea ce priveste *Sistemul Integrat de Control şi Supraveghere la Marea Neagră***,** implementarea acestuia respectă graficul prognozat. S-a desfăşurat procedura de achiziţie prin fişa PHARE 2003 pentru faza I a proiectului SCOMAR (*Sistemul Complex de Supraveghere, Observare şi Control al Traficului la Marea Neagră*) ce vizează realizarea infrastructurii de comunicatii voce – date de-a lungul coastei Mării Negre. Atât raportul de evaluare, cât şi contractul aferent acestui proiect au fost aprobate în 2006 de către Delegaţia Comisiei Europene la Bucureşti. Concomitent, a fost elaborat caietul de sarcini şi termenii de referinţă pentru contractarea fazei a doua de implementare a proiectului SCOMAR – Asistenţa Tehnică – prin fişa PHARE 2004.

1.2.4. Cooperarea internaţională

La 11 ianuarie 2006 a fost semnat Planul Comun de Acţiuni între Direcţia Poliţiei de Frontieră Giurgiu şi Sectorul Regional de Frontieră Ruse, în scopul eficientizării supravegherii frontierei fluviale şi a controalelor comune pe Dunăre.

De asemenea, la 2 februarie 2006 a fost semnat la Kiev Proiectul de Acord între Guvernul României şi Guvernul Ucrainei privind trecerea prin punctele de trecere a frontierei, urmat, la 7 februarie 2006, de semnarea Protocolului între Inspectoratul General al Poliţiei de Frontieră din România şi Administraţia Serviciului Frontierei de Stat a Ucrainei privind înfiinţarea şi funcţionarea punctului de contact Porubnoe.

1.3. Domeniul gestionării conflictelor înghețate

Regiunea Mării Negre este una dintre cele mai bogate în stări conflictuale şi singura care găzduieşte conflicte „înghețate" pe continentul european. Mişcările separatiste din estul Republicii Moldova (Transnistria), vestul şi nordul Georgiei (Abhazia, Osetia de Sud), vestul Azerbaidjanului (Nagorno-Karabagh), sudul Federației Ruse (Cecenia şi alte republici sau regiuni autonome din Caucazul de Nord), precum şi stările de tensiune generate de unele dispute teritoriale şi/sau de frontieră, reprezintă grave amenințări atât la adresa suveranității şi integrității teritoriale a statelor în cuprinsul cărora se manifestă, cât şi a securității regiunii în ansamblul său.

UE, SUA şi Rusia îşi împart responsabilitatea față de soarta acestei regiuni. Orice încercare unilaterală a acestor mari actori geopolitici de a interveni pentru a rezolva conflictele nesoluționate în regiune are toate şansele să eşueze. Toate cele trei părți ar trebui să coopereze pentru a pune capăt existenței entităților quasi-statale nerecunoscute pe plan internațional de tipul celor reunite în organizația neoficială TAKO (Transnistria, Abhazia, Nagorno-Karabagh şi Osetia de Sud), ce s-a transformat într-un pilon de bază al criminalității organizate în regiune.

România s-a pronunțat în repetate rânduri pentru necesitatea implicării mai active a comunității internaționale în soluționarea conflictelor „înghețate" şi îşi propune să utilizeze triplul său statut de țară membră a NATO şi a UE şi țară gazdă a trupelor militare americane pentru menținerea acestei problematici pe agenda de politică externă şi de securitate a principalilor actori ai vieții politice internaționale. Totodată, ea va continua să monitorizeze cu atenție evoluția conflictului din Transnistria – cel mai apropiat de granițele României – şi să contribuie activ la identificarea unor soluții viabile bazate pe democratizarea, decriminalizarea şi demilitarizarea regiunii, pe retragerea trupelor şi armamentelor staționate ilegal în estul Republicii Moldova şi sprijinirea implicării decisive a UE şi SUA, ca membri cu drepturi depline, în mecanismul de mediere a conflictului[236].

Un rol emergent în soluționarea conflictelor „înghețate", prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate (PEV) şi Politicii Europene de Securitate şi Apărare (PESA), revine UE. În cazul Transnistriei, materializarea sa deplină ar trebui să aibă caracter de urgență, Transnistria fiind cel mai apropiat conflict „înghețat" de granițele Uniunii Europene. Se cunoaşte că segmentul cel mai vulnerabil al frontierei dintre Republica Moldova şi Ucraina îl constituie sectorul său transnistrean. Misiunea Uniunii Europene de asistență la frontiera moldo-ucraineană (EUBAM), a înregistrat o serie de succese pe timpul derulării primului său mandat (2005-2007), probleme ca migrația ilegală, traficul de droguri, arme şi maşini furate din Occident, contrabanda

---

[236] *Pop A. (coord.), Manoleli D. Spre o strategie europeană în bazinul Mării Negre. Cooperarea teritorială, Institutul European din România. - Bucureşti, 2008, pp.121-123, http://www. ier.ro/ SPOS2007/RO/Studiu%204_black%20sea.pdf.*

cu țigări netimbrate şi carne de pui, cunoscând un trend descrescător. Dincolo de toate acestea, misiunea a marcat prima implicare a UE pe dimensiunea de securitate a PEV în regiunea Mării Negre. Împrejurarea a oferit o mai bună cunoaştere de către Bruxelles a situației în teren şi o orientare mai eficientă a proceselor de reformă a sistemelor vamale şi a managementului frontierelor în Republica Moldova şi Ucraina. În martie 2007, durata mandatului misiunii EUBAM a fost extinsă cu încă doi ani (2008-2009). În opinia reprezentantului UE pentru Republica Moldova, extinderea duratei misiunii Uniunii Europene de asistență la frontiera moldo-ucraineană ar putea contribui la soluționarea conflictului transnistrean şi reluarea negocierilor în formatul "5+2". După cum a declarat generalul F.Banfi, şeful misiunii EUBAM, în această a doua etapă a misiunii va fi implementat proiectul BOOMMOLUK, în cadrul căruia 50 vameşi moldoveni şi ucraineni vor beneficia de instruire şi deplasări în țările UE în vederea implementării practicilor europene de trecere a frontierei, iar la punctele de trecere a hotarelor moldo-ucrainene vor fi instalate sisteme performante.

În acest context, România, ca stat de graniță al Uniunii Europene, ar trebui să îşi manifeste disponibilitatea de a participa la această nouă etapă, hotărâtoare, de derulare a misiunii EUBAM, aducându-şi astfel contribuția la implementarea strategiei de securitate a UE în regiune.

În prezent este analizată posibilitatea trecerii de la PEV la „PEV plus”, care, între altele, ar urma să ofere țărilor partenere PEV posibilitatea asocierii la declarațiile de poziție ale miniştrilor afacerilor externe ai statelor membre UE şi participarea la operațiuni de gestionare a crizelor. Astfel, între PEV şi PESA ar urma să se instituie o relație de interdependență şi mai strânsă. Pe acest fundal, dublat de forjarea graduală a unei dimensiuni europene a Mării Negre, Uniunea Europeană şi-ar putea consolida prezența în regiune, conducând o *misiune civilă polițienească în Transnistria,* ce s-ar constitui într-o *primă misiune PESA în spațiul ex-sovieti*c. Luând în considerare precedentul experienței UE în Bosnia şi Herzegovina, la această misiune ar putea participa nu doar state UE – între care ar trebui să se numere şi România, ca stat de graniță –, ci şi state nemembre ale Uniunii, dar cu interese directe în zonă, precum Rusia şi Ucraina. Faptul că în prezent este puțin probabil ca UE să-şi asume responsabilitatea conducerii unei astfel de misiuni, nu exclude posibilitatea asumării sale în viitor, într-un context geopolitic mai favorabil.

Nu în ultimul rând, România şi Polonia, ca țări UE de frontieră la Marea Neagră şi, respectiv, la Marea Baltică, interesate de a se învecina cu state stabile, democratice şi prospere, ar putea închega un parteneriat special pentru transferul de experiență şi know-how în domeniile reformei sectorului de securitate şi democratizării instituționale către Moldova şi, respectiv, Ucraina, în calitatea lor de țări PEV partenere şi vecine.

Recomandări

Recomandări privind transferul de experienţă

România şi Polonia, ca state membre UE de frontieră la Marea Neagră şi Marea Baltică, ar putea să pună bazele unui parteneriat special în format 2+2 pentru transfer de experienţă în domeniile reformei sectorului de securitate şi democratizării instituţionale către ţările partenere ale Politicii Europene de Vecinătate (PEV) din imediata lor vecinătate, Republica Moldova şi Ucraina.

Recomandări privind gestionarea conflictelor îngheţate

UE ar trebui să analizeze oportunitatea lansării unei misiuni civile poliţieneşti în Transnistria, ce s-ar constitui într-o primă misiune a Politicii Europene de Securitate si Apărare (PESA) în spaţiul ex-sovietic. Urmând modelul misiunii UE în Bosnia şi Herţegovina, la această misiune ar putea să participe atât state UE – între care ar trebui să se numere şi România, ca stat al frontierei externe a Uniunii –, cât şi ţări terţe cu interese directe în zonă, precum Federaţia Rusă şi Ucraina.

România poate să utilizeze triplul său statut de ţară membră a NATO şi a UE şi ţară gazdă a trupelor militare americane pentru menţinerea problematicii Transnistriei pe agenda de politică externă şi de securitate a principalilor actori ai vieţii politice internaţionale şi să sprijine obiectivul strategic al implicării decisive a UE şi SUA, ca membri cu drepturi depline, în mecanismul de mediere al conflictului.

Recomandări privind migraţia

La nivelul diseminării de bune practici, experienţa proceselor Söderköping şi Budapesta, precum şi a Iniţiativei Regionale pentru Migraţie, Azil şi Refugiaţi (*Migration Asylum Refugee Regional Initiative* – MARRI) ar trebui utilizată în mai mare măsură.

Statele membre UE şi ţările terţe din regiunea Mării Negre sunt egal interesate de lansarea unor programe de migraţie circulară şi încheierea unor parteneriate de mobilitate. Un parteneriat de mobilitate pilot poate să fie implementat prioritar în Republica Moldova.

Cetăţenii ţărilor partenere PEV din regiunea Mării Negre trebuie să fie mai bine informaţi despre avantajele şi oportunităţile migraţiei circulare şi sezoniere, condiţiile şi abilităţile cerute de recrutarea legală a forţei de muncă în ţările de destinaţie şi riscurile pe care le incumbă migraţia ilegală.

Aplicând lecţiile învăţate în urma derulării proiectelor pilot de control al imigraţiei şi asistenţă la frontiera comună ucraineano-moldoveană (misiunea EUBAM), Uniunea Europeană, în cooperare cu Organizaţia Internaţională pentru Migraţie (OIM), Organizaţia Naţiunilor Unite (ONU) şi Organizaţia pentru Securitate şi Cooperare în Europa (OSCE) poate să conceapă un program multi-

lateral de combatere a migrației ilegale în regiunea Ucraina-Moldova-România, care să includă şi o bază de date computerizată comună. În implementarea acestui program comprehensiv este necesară implicarea ONG-urilor locale, naționale şi internaționale cu expertiză în domeniu.

UE ar trebui să intensifice programele de înfrățire instituțională dintre țări membre UE relevante, pe de o parte, şi Moldova şi Ucraina, pe de altă parte, în domeniile migrației legale în scop de muncă, prevenirii şi luptei împotriva migrației ilegale şi reintegrării sociale a imigranților returnați.

România şi Bulgaria pot să instituie, în colaborare cu FRONTEX, acțiuni comune de patrulare în bazinul Mării Negre.

Recomandări privind combaterea criminalității organizate transfrontaliere

Bruxellesul ar putea să analizeze posibilitatea înființării unei platforme regionale de cooperare în regiunea Mării Negre, care ar urma să reunească țările membre UE riverane şi cu interese în zonă, agențiile UE relevante, țări terțe aparținătoare regiunii, Organizația de Cooperare Economică la Marea Neagră (OCEMN), Centrul Regional pentru Combaterea Infracționalității Transfrontaliere (Centrul SECI) de la Bucureşti, Centrul de Informare şi Coordonare al Frontierei Mării Negre de la Burgas şi Centrul Virtual GUAM. Contribuțiile UE la această platformă regională ar putea să includă activități de training derulate prin programe de înfrățire instituțională (twinning) şi diseminarea bunelor practici ale EUROPOL şi FRONTEX.

Țările partenere ale Politicii Europene de Vecinătate (PEV) din regiunea Mării Negre trebuie să încheie şi să implementeze acorduri de cooperare cu EUROPOL şi FRONTEX.

Este necesară o mai bună coordonare a eforturilor României, Moldovei şi Ucrainei în combaterea diverselor forme de criminalitate organizată, care ar putea fi realizată în cadrul OCEMN, luând drept bază protocolul suplimentar de cooperare în domeniu semnat de miniştrii de interne ai statelor membre ai organizației.

Recomandări privind gestionarea frontierelor

România trebuie să continue implementarea măsurilor impuse de acquisul Schengen şi statutul său de frontieră externă răsăriteană a UE. Pe lângă perfecționarea sistemului de management integrat al frontierelor sale, România poate să îşi manifeste disponibilitatea de a participa la cea de a doua etapă (2008-2009) de derulare a misiunii EUBAM. Calitatea şi eficiența controalelor EUBAM şi ale grănicerilor de la frontiera comună ucraineano-moldoveană trebuie îmbunătățită. În acest scop sunt necesare intensificarea activităților de training a tuturor factorilor implicați în controalele la frontieră – grăniceri, poliție, organe vamale, autorități sanitare şi veterinare –, introducerea de către Ucraina şi Moldova a sistemului integrat de control al frontierelor, precum şi adaptarea celor două țări

partenere PEV la standardele UE de control al acestora. România, Moldova şi Ucraina pot să promoveze măsuri de edificare a încrederii prin instituirea de puncte comune de control la frontiere.

Recomandări privind politica de vize

Activitatea Centrului Comun de Vize al UE de la Chişinău trebuie extinsă prin consolidarea reprezentării consulare a statelor membre UE în Republica Moldova.

Moldova şi Ucraina trebuie să elaboreze norme metodologice de aplicare a acordurilor de facilitare a vizelor şi readmisie încheiate cu UE. Totodată, cele două ţări partenere PEV trebuie să creeze baze date comune care să înregistreze vizele eliberate cetăţenilor din statelor cu potenţial mare de emigrare, circulaţia apatrizilor şi a cetăţenilor statelor cărora nu li se solicită viză pentru a intra pe teritoriul lor (în special din spaţiul CSI). Este necesară iniţierea unui pachet comprehensiv de măsuri care să sporească capacitatea Ambasadei României la Chişinău de procesare a solicitărilor de viză.

România ar putea revizui regimul de vize impus cetăţenilor Republicii Moldova prin acordul bilateral încheiat la Bucureşti la 20 octombrie 2006. Regimul de călătorie în România al cetăţenilor moldoveni ar putea deveni mai flexibil decât este el în prezent prin acordarea vizelor pe un an, cu multiple intrări, pentru specialişti şi elevi (nu doar pentru lucrători la căile ferate şi şoferi ce efectuează curse frecvente); pe trei ani pentru cei ce călătoresc în cadrul programelor de schimburi bilaterale (culturale, ştiinţifice, religioase şi sportive); pe cinci ani pentru cei ce călătoresc frecvent, inclusiv studenţi şi oameni de afaceri deţinători de investiţii în România; precum şi prin aranjamente speciale pentru cetăţenii moldoveni rezidenţi în regiunile de graniţă cu România.

În vederea împiedicării redobândirii cetăţeniei române de către cetăţenii moldoveni cu scopul de a călători fără viză în spaţiul Schengen, Direcţia Cetăţenie a Ministerului de Justiţie al României ar trebui să facă schimb permanent de informaţii şi, dacă este cazul, să lucreze în tandem cu ambasadele UE de la Chişinău şi Bucureşti pentru verificarea suplimentară a cetăţenilor Republicii Moldova cărora anterior le-au fost refuzate vizele către statele membre UE.

Recomandări privind înfiinţarea de structuri instituţionale noi

România ar trebui să analizeze posibilitatea înfiinţării unui Institut de Geopolitică Regională la Bucureşti, sub egida Academiei Române şi Parlamentului României, ca element coagulator al eforturilor de susţinere, în plan academic, a noii politicii externe pro-active a României în regiunea Mării Negre şi factor de lobby în favoarea promovării strategiei europene în regiune.

Bibliografie

BSEC-EU Interaction: The BSEC Approach, Istanbul, 17 January 2007, http://www.icbss.org/index.php?option=content&task=view&id=25.

Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (207) 160 final. - Brussels, 11 April 2007.

Regional Center for Combating Transborder Crime – SECI Center Bucharest, Annual Report 2006. - Bucharest, May 2007.

Strengthening the European Neighbourhood Policy, Communication from the Commission to the Council, COM(2006) 726 final. - Brussels, 4 December 2006.

Strategia de Securitate Națională a României. România Europeană, România Euro-Atlantică: pentru o viață mai bună, într-o țară mai sigură, democratică şi prosperă. - Bucureşti, 2006, pp.19-22, http://www.presidency.ro/static/ordine/SSNR/SSNR.pdf.

Mansoor A., Quillin B. (eds.) Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. - Washington, DC, 2007.

Pop A. Moldova – România: Gestionarea migrației şi combaterea traficului de ființe umane la frontiera de est a Uniunii Europene. / Organizația Internațională pentru Migrație. - Chişinău, 2007.

Pop A. (coord.), Manoleli D. Spre o strategie europeană în bazinul Mării Negre. Cooperarea teritorială. / Institutul European din România. - Bucureşti, 2008, http://www.ier.ro/SPOS2007/RO/Studiu%204_black%20sea.pdf.

Prezentat la redacție
la 2 septembrie 2008

IN MEMORIAM
Profesor Alexandru ZAVTUR



La vîrsta de 79 de ani, în 12 octombrie s-a stins din viaţă membrul corespondent al Academiei de Ştiinţe a Moldova, doctor habilitat în filozofie, savant, profesor universitar, „Om Emerit”.

Alexandru Zavtur s-a născut la 9 mai 1929 în satul Corjova, raionul Dubăsari. După absolvirea facultăţii de istorie a Institutului Pedagogic din Chişinău (1951), urmează doctorantura (1951-1954) la Institutul de Filozofie al AŞ a URSS. A activat în calitate de lector superior, conferenţiar şi şef de catedră la Institutul Pedagogic din Chişinău, conferenţiar şi şef de catedră la Universitatea de Stat din Moldova, director al Institutului de Istorie al Partidului de pe lîngă CC al PCM, şef de secţie la CC al PCM, cercetător ştiinţific superior al Secţiei de Filozofie şi Drept a AŞM, Director al Institutului de Cercetări Sociale şi Politice de pe lîngă CC al PCM, cercetător ştiinţific principal, şef de sector la Institutul de Filozofie, Sociologie şi Drept al AŞM (din 2002). Concomitent activează în calitate de profesor la Catedra politologie a Universităţii de Stat din Moldova, pe care a fondat-o în anul 1990. A exercitat funcţia de preşedinte al Societăţii de Propagare a Cunoştinţelor „Ştiinţa” (1976-1991). În anii 1997-1999 - consultant al Preşedintelui Republicii Moldova. A abordat probleme ştiinţifice ce ţin de structura socială şi politică a societăţii. Este autor a peste 400 de lucrări, inclusiv 40 de cărţi, broşuri şi manuale. S-a manifestat ca un cercetător prodigios şi bun organizator al procesului didactic şi ştiinţific. O contribuţie valoroasă şi-a adus la pregătirea cadrelor de înaltă calitate pentru economia şi cultura ţării noastre; sub conducerea sa au fost pregătite circa 40 teze de doctor şi de doctor habilitat.

Activitatea de cercetător în ramurile politologice, de sociologie şi filozofie îl evidenţiază pe A.Zavtur ca personalitate înzestrată cu abilităţi şi tenacitate. În corpul savanţilor domeniului social din Republica Moldova A.Zavtur se consideră pe drept „patriarhul” ştiinţei politice autohtone.

Activitatea sa didactică, de cercetare, organizatorică şi publică e înalt apreciată – în anul 1976 este ales membrul corespondent al AŞM, a fost distins cu ordinul „Gloria Muncii”.

Aminrirea lui va rămîne veşnic în memoria celor care l-au cunoscut.

Dumnezeu să-l odihnească în pace!

Ion SANDU, Universitatea de Stat din Moldova,
Facultatea Relatii Internationale, Stiinte Politice si Administrative,
Catedra Politologie, doctor in stiinte istorice, profesor

__Emil CIOBU__, Academia de Administrare Publica pe linga Presedintele Republicii Moldova, Facultatea Relatii Internationale, decan, doctor in stiinte filosofice, conferentiar, Ambasador Extraordinar si Plenipotentiar.

A încetat din viață, Alexandru Zavtur, doctor habiilitat în filosofie, profesor universitar, membru-corespondent al Academiei de Ştiințe, primul dintre moldoveni doctor în ştiințe filozofice, una din personalitățile proeminente ale ştiinței politologice moldoveneşti şi a învățământului superior din Republica Moldova începînd cu anii 50 ai secolului trecut.

Alexandru Zavtur s-a născut în anul 1929 în satul Corjova, raionul Dubăsari din RASS Moldovenească, într-o familie numeroasă de țărani moldoveni, a absolvit Institutul pedagogic „Ion Creangă" din Chişinău şi doctorantura la Institutul de Filozofie al Academiei de Ştiințe a URSS din Moscova. A fost prim-secretar al comitetului raional Crasnoarmeisc al comsomolului din Chişinău, şef de catedră la Universitatea de Stat din Chişinău, director al Institutului de cercrtări social-politice, şef al Secției de ştiință şi instituții de învățământ a Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei, consultant principal în Aparatul Preşedintelui Republicii Moldova, deputat în Sovietul Suprem al RSS Moldoveneşti.

Alexandru Zavtur a fost primul conferențiar care a început să predee filozofia în limba moldovenească, a elaborat primul dicționar explicativ de filosofie în limba moldovenească. El a fost printre puținii profesori universitari care nu se temea că va fi învinuit de naționalism, iar studenții îl iubeau pentru bunătatea şi competența profesională impecabilă. Unul din discipolii lui Alexandru Zavtur a fost ex-Preşedintele Republicii Moldova, Petru Lucinschi, care în funcțiile sale inalte în permanență simțea necesitatea consultărilor fostului său profesor. Printre doctoranzii lui A.Zavtur au fost academicianul Alexandru Roşca, deputatul în Parlament Oleg Serebrian, ex-viceministrul învățământului Andrei Costaş, ambasadorul cu misiuni speciale Efim Chilari alții încă 40 de doctoranzi.

Alexandru Zavtur a trecut prin toate încercările la care au fost supuşi intelectualii moldoveni în perioada respectivă. Deşi, a susținut teza de doctor în filosofie la vârsta de 25 de ani, lui i s-a propus să plece la Bălți, cu toate că şi catedra de filosofie a Universității din Chişinău nu avea în frunte un doctor. Mai mult decît atât, la o plenară a Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei din anul 1956 A.Zavtur a fost învinuit de promovare a naționalismului moldovenesc în auditoriul studențesc de către Primul Secretar, Zinovii Serdiuc, iar în anul 1977 a fost eliberat din funcția de şef de secție la CC. Din toate acestea, A.Zavtur n-a încercat să profite pentru a acumula capital politic, a tratat cu înțelepciune metamorfozele destinului, a manifestat în toate modestie şi înțelepciune.

Alexandru Zavtur, datorită faptelor sale mărinimoase, bunătății omenești, sufletului mare, ajutorului dezinteresat pe care l-a acordat tuturor pe parcursul întregii sale vieți, va rămîne în memoria celor care l-au cunoscut.

***Gheorghe RUSNAC*, Ministerul de externe si Integrare Europeana din Republica Moldova, Ambasador al Republicii Moldova in Republica Italiana, doctor habilitat in stiinte istorice, profesor, academician, Ambasador Extraordinar si Plenipotentiar.**

Alexandru Zavtur. Pentru mine, pentru multi care lau stiut el ramine un adevarat OM. PRIETEN, COLEG. El a pus bazele stiintelor filozofice in Moldova, mai apoi a Comunismului stiintific si atunci cind sa permis si a fost pusa la ordinea de zi Politologia sa incadrat cu tot elanul, a mobilizat in jurul sau pe toti acei care aveau ceva de spus si a fondat scoala stiintelor politice pe meleagurile noastre. Gratie muncii, talentului, bunavointei Domnului Academician multi tineri din tara noastra au devenit doctori si doctori habilitati.

Stiinta moldava este in doliu fiind vaduvita de cel mai stimat, apreciat savant al timpurilor zbuciumate in care traim. Dumnezeu sa-l primeasca in imparatia cerurilor, voi rudele si noi prietenii sa-l pomenim.

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.4 (XLIII), 2008

REVISTĂ ŞTIINȚIFICĂ TRIMESTRIALĂ

Bun de tipar 15.11.2008. Formatul 70x100 $^{1}/_{16}$.
Coli de tipar 16,6. Coli editoriale 13,6.
Comanda 93. Tirajul 50 ex.

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al.Mateevici, 60, Chişinău, MD 2009